**Attorney General of the Province of Quebec and Jean Keable** *Appellants*;

and

**The Attorney General of Canada and The Solicitor General of Canada** *Respondents*;

and

**The Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police** *Mis en cause*;

and

**The Attorney General of Ontario, The Attorney General of New Brunswick, The Attorney General of Manitoba, The Attorney General of British Columbia, The Attorney General of Saskatchewan and The Attorney General of Alberta** *Intervenors.*

1978: May 23, 24, 25, 26; 1978: October 31.

Present: Martland, Ritchie, Spence, Pigeon, Dickson, Beetz, Estey and Pratte JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR QUEBEC

*Constitutional law — Provincial commission of inquiry — Powers in relation to federal agencies — Criminal activities involving members of the Royal Canadian Mounted Police — British North America Act, ss. 91, 92 — Public Inquiry Commission Act, R.S.Q. 1964, c. 11 — Royal Canadian Mounted Police Act, R.S.C. 1970, c. R-9 — Department of the Solicitor General Act, R.S.C. 1970, c. S-12.*

*Crown — Immunity of its representatives — Application of provincial statutes to the Crown in right of the federal government — Privilege invoked in the interest of national security — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 41 — Official Secrets Act, R.S.C. 1970, c. 0-3, s. 4.*

*Administrative law — Provincial commission of inquiry — Evocation — Staying order — Code of Civil Procedure, arts. 846 to 850.*

Appellant Jean Keable ("the Commissioner") was given a mandate, under the *Public Inquiry Commission Act* of Quebec, to investigate and report on various allegedly illegal or reprehensible incidents or acts in which various police forces were involved, including the Royal Canadian Mounted Police. Respondents' application for a writ of evocation against the Commissioner

**Le procureur général de la province de Québec et Maître Jean Keable** *Appelants*;

et

**Le procureur général du Canada et le solliciteur général du Canada** *Intimés*;

et

**Le commissaire de le Gendarmerie royale du Canada** *Mis en cause*;

et

**Le procureur général de l'Ontario, le procureur général du Nouveau-Brunswick, le procureur général du Manitoba, le procureur général de la Colombie-Britannique, le procureur général de la Saskatchewan et le procureur général de l'Alberta** *Intervenants.*

1978: 23, 24, 25, 26 mai; 1978: 31 octobre.

Présents: Les juges Martland, Ritchie, Spence, Pigeon, Dickson, Beetz, Estey et Pratte.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

*Droit constitutionnel — Commission d'enquête provinciale — Pouvoirs envers organismes fédéraux — Activités criminelles impliquant des membres de la Gendarmerie royale du Canada — Acte de l'Amérique du Nord britannique, art. 91, 92 — Loi des commissions d'enquête, S.R.Q. 1964, chap. 11 — Loi sur la Gendarmerie royale du Canada, S.R.C. 1970, chap. R-9 — Loi sur le ministère du Solliciteur général, S.R.C. 1970, chap. S-12.*

*Couronne — Immunité de ses représentants — Application des lois provinciales à la Couronne du chef du fédéral — Privilège invoqué dans l'intérêt de la sécurité nationale — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2e Supp.), chap. 10, art. 41 — Loi sur les secrets officiels, S.R.C. 1970, chap. 0-3, art. 4.*

*Droit administratif — Commission d'enquête provinciale — Evocation — Sursis d'exécution — Code de procédure civile, art. 846 à 850.*

L'appelant Jean Keable («le commissaire») a été chargé, en vertu de la *Loi des commissions d'enquête* du Québec, d'enquêter et de faire rapport sur différents incidents ou actes présumément illégaux ou répréhensibles dans lesquels auraient été impliqués divers corps policiers, dont la Gendarmerie royale du Canada. La requête pour bref d'évocation des intimés contre le

was dismissed in the Superior Court, but granted by the Court of Appeal of Quebec, which ordered the Commissioner to suspend all proceedings and to transmit to the office of the Superior Court the record in the case (Kaufman J.A., dissenting in part, would have issued a restricted staying order). Appellants are appealing this judgment of the Court of Appeal and this Court must provide answers on constitutional issues raised in the form of five questions.

*Held:* The appeal should be allowed in part and the answers to the constitutional questions are as follows:

Question 1: Are the Orders in Council defining the mandate of the commissioner, in whole or in part, *ultra vires* the Province of Quebec?

Answer: Yes, to the following extent as concerns the Royal Canadian Mounted Police: in paragraph a), the words "et la fréquence de leur utilisation" (and the frequency of their use); in paragraph c) the words "ainsi que la fréquence de leur utilisation" (and the frequency of their use); and paragraph d).

Question 2: Are the powers of a commissioner appointed under provincial legislation for the purpose of inquiring into matters concerning the administration of justice in the Province limited by the distribution of legislative powers as provided for in the *British North America Act*?

Answer: Yes.

Question 3: If members of a federal institution, namely, the Royal Canadian Mounted Police, be involved in allegedly criminal or reprehensible acts, does such a commissioner have the right, while conducting an inquiry into the circumstances surrounding the commission of said acts, to inquire into the federal institution itself or one of its services, its rules, policies and procedures, and to make recommendations for the prevention of the commission of said acts in future?

Answer: No.

Question 4: Can the Solicitor General of Canada or any other Minister of the Crown in right of Canada be compelled by such a commissioner to appear, testify and produce documents?

Answer: No.

Question 5: Does a Minister of the Crown in right of Canada have the constitutional power to prevent, by means of affidavit or otherwise, the production of documents demanded by such a commissioner when such documents may relate to the commission of allegedly criminal or reprehensible acts, to circumstances surrounding such acts, or to the frequency of their occurrence?

commissaire a été rejetée en Cour supérieure, mais accordée par la Cour d'appel du Québec qui a ordonné au commissaire de suspendre toute procédure et de transmettre au greffe de la Cour supérieure le dossier de l'affaire (le juge Kaufman de la Cour d'appel, partiellement en désaccord, aurait ordonné un sursis restreint). Les appelants attaquent cet arrêt de la Cour d'appel et cette Cour doit répondre à cinq questions constitutionnelles formulées par ordonnance.

*Arrêt:* Le pourvoi est accueilli en partie et les réponses aux questions constitutionnelles sont les suivantes:

Question 1: Les arrêtés en conseil définissant le mandat du commissaire sont-ils, en tout ou en partie, *ultra vires* de la province de Québec?

Réponse: Oui, dans la mesure suivante en ce qui concerne la Gendarmerie royale du Canada: à l'alinéa a), l'expression «et la fréquence de leur utilisation»; à l'alinéa c), l'expression «ainsi que la fréquence de leur utilisation»; et l'alinéa d).

Question 2: Les pouvoirs d'un commissaire, nommé en vertu d'une loi provinciale, de faire enquête en matière d'administration de la justice dans la province sont-ils limités par le partage des pouvoirs législatifs en vertu de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*?

Réponse: Oui.

Question 3: Lorsque des membres d'une institution fédérale, soit la Gendarmerie royale du Canada, sont impliqués dans des actes qu'on allègue être criminels ou répréhensibles, un tel commissaire a-t-il le droit, en faisant enquête sur les circonstances entourant la perpétration desdits actes de s'enquérir sur l'institution fédérale elle-même ou sur un de ses services, sur ses règles, sur ses politiques ou sa procédure et de faire des recommandations sur les mesures à prendre pour éviter que de tels actes ne se reproduisent à l'avenir?

Réponse: Non.

Question 4: Le solliciteur général du Canada ou un autre ministre de la Couronne aux droits du Canada peut-il être contraint par un tel commissaire de comparaître, de témoigner et de déposer des documents?

Réponse: Non.

Question 5: Un ministre de la Couronne aux droits du Canada a-t-il le pouvoir constitutionnel d'empêcher par un affidavit ou autrement la production de documents réclamés par un tel commissaire lorsque ces documents peuvent se rapporter à la perpétration d'actes qu'on allègue être criminels ou répréhensibles ou à des circonstances les entourant ou à leur fréquence?

Answer: Yes.

The suspension of proceedings is limited to proceedings in respect of matters relating to the parts of the mandate found to be *ultra vires* and to the decisions and subpoenas of the Commissioner under attack.

*Per* Pigeon, Martland, Ritchie, Dickson and Beetz JJ.: The Judge of the Superior Court was not justified in ruling that the "Commissioner is not a court and will become one only when and to the extent that he decides to impose penalties in the exercise of his ancillary powers". Evocation was available to challenge the validity of the Commissioner's mandate, subpoenas and orders on jurisdictional and constitutional grounds.

A provincial statute cannot be effective beyond the constitutional limits of a provincial legislature's authority. A province may therefore set up a commission and issue it to investigate and report on "The Administration of Justice in the Province" since it is a matter within the scope of provincial authority. It can also investigate a matter of general scope, such as organized crime, as in *Di Iorio v. Warden of the Montreal Jail*, [1978] 1 S.C.R. 152, or a criminal homicide as in *Faber v. The Queen*, [1976] 2 S.C.R. 9, or arson, as in *R. v. Coote* (1873), L.R. 4 P.C. 599. In the case at bar, the inquiry into specific criminal acts allegedly committed by members of the R.C.M.P. was validly ordered. However, the Commissioner cannot base himself on this power to inquire into the administration of the R.C.M.P., which is operating under the authority of a federal statute. Parliament has the authority for the establishment and administration of this force and no provincial authority may intrude into its management. While acknowledging the power of the Commissioner to inquire into the methods used during searches or other incidents mentioned in the mandate, the parts of paragraphs (a) and (c) [of Order in Council 2986-77, amended by Order in Council 3719-77] dealing not with the methods used during the incidents in question but with "the frequency of their use" must be considered *ultra vires* with respect to the R.C.M.P. The inquiry then no longer contemplates criminal acts but the methods used by the police forces. For similar reasons and to the same extent, paragraph (d) is *ultra vires*, as it gives the Commissioner the power to make recommendations on steps to be taken to avoid the repetition of illegal acts, since such recommendations would contemplate changes in the regulations and practices of an agency of the federal government.

Réponse: Oui.

La suspension des procédures est restreinte aux procédures relatives aux parties du mandat déclarées *ultra vires* ainsi qu'aux décisions et assignations contestées du commissaire.

*Les* juges Pigeon, Martland, Ritchie, Dickson et Beetz: Le juge de la Cour supérieure n'était pas justifié de statuer que «le commissaire n'est pas un tribunal et n'en deviendra un que lorsque et dans la mesure où il décidera d'imposer des sanctions dans l'exercice de ses pouvoirs ancillaires». La validité du mandat du commissaire, des assignations et des décisions pouvait être contestée par voie d'évocation pour des moyens constitutionnels et juridictionnels.

Une loi provinciale ne peut avoir d'effet au-delà des limites constitutionnelles du pouvoir législatif provincial. Une province peut donc établir une commission et la charger de faire enquête et rapport sur «l'administration de la justice dans la province» puisque c'est là un domaine de compétence provinciale. Elle peut aussi bien faire enquête sur un sujet de portée générale, tel le «crime organisé», comme dans l'affaire *Di Iorio c. Le gardien de la prison commune de Montréal*, [1978] 1 R.C.S. 152, que sur un homicide criminel, comme dans l'affaire *Faber c. La Reine*, [1976] 2 R.C.S. 9, ou un incendie criminel, comme dans l'affaire *R. v. Coote* (1873), L.R. 4 P.C. 599. En l'espèce, la tenue de l'enquête, qui porte sur des actes criminels spécifiques reprochés à des membres de la G.R.C., a été validement ordonnée. Par contre, le commissaire ne peut se fonder sur ce pouvoir pour enquêter sur l'administration de la G.R.C. qui est régie par une loi fédérale. L'établissement et l'administration de cette police relèvent de l'autorité du Parlement et aucune autorité provinciale ne peut s'ingérer dans son administration. Tout en reconnaissant le pouvoir du commissaire d'enquêter sur les procédés employés lors des perquisitions ou autres incidents mentionnés au mandat, il faut considérer *ultra vires* à l'égard de la G.R.C. les parties des alinéas a) et c) [de l'arrêté en conseil 2986-77 modifié par l'arrêté en conseil, 3719-77] qui portent non pas sur les procédés employés lors des incidents en question mais sur «la fréquence de leur utilisation». L'enquête ne vise plus alors certaines activités criminelles mais les méthodes de la police. Est *ultra vires*, pour les mêmes raisons et dans la même mesure, l'alinéa d) qui donne au commissaire le pouvoir de faire des recommandations sur les mesures à prendre pour éviter la répétition des actes illégaux puisque ces recommandations viseraient des changements à apporter aux règles et méthodes d'un organisme du gouvernement fédéral.

To answer the fourth constitutional question, it must be noted that the law relating to the Crown is governed by the common law, under which a commission of inquiry has no power to compel the attendance of witnesses and to require the production of documents. Any jurisdiction for such purposes depends on statutory authority and provincial legislation cannot be effective by itself to confer such jurisdiction as against the Crown in right of Canada. The subpoenas issued to the Solicitor General are not addressed to him personally but in his capacity as representative of the Crown.

The last constitutional question relates to the extent of the Crown privilege claimed in the interest of national security, as well as the scope of s. 41 of the *Federal Court Act* with respect to the Commissioner. Although this enactment is in the *Federal Court Act*, it is applicable to any court, as well as to any official invested with the powers of a court for the production of documents. Whenever the Commissioner claims to exercise such powers he is subject to the provisions applicable to a court. The Commissioner cannot challenge the affidavit submitted by the minister in order to justify Crown privilege, since he is not a superior court, and he is therefore bound to accept the affidavit submitted. This Crown privilege is also applicable to the documents which the Commissioner obtained from other witnesses. Even apart from the *Official Secrets Act*, in the present case, the documents entrusted by the R.C.M.P. to members of police forces under provincial authority remained secret and any obligation of confidentiality assumed by the latter does not disappear in the face of orders given by their provincial superiors.

As for the suspension of all proceedings in the inquiry, the Court of Appeal was right to extend the suspension of all the proceedings in the inquiry since art. 848 *C.C.P.* contemplates the transmission to the office of the Superior Court of the "record in the case". When the validity of the Commissioner's mandate was in issue, the "case" was the whole inquiry. Now that the Court has decided which parts of this mandate are valid, the suspension of proceedings should be restricted to the parts of the mandate declared *ultra vires* and to the decisions and subpoenas of the Commissioner under attack.

*Per* Spence and Estey JJ.: Reference is made especially to the judgments of this Court in *Faber* and *Di Iorio* in recognizing the validity of the Commissioner's mandate in the case at bar, and it is important to emphasize that *Di Iorio* must not be read as permitting the invasion by provincial action of the sanctity of the right to remain silent during what is in truth and substance a criminal investigation. Even if the majority in this Court

Pour répondre à la quatrième question constitutionnelle, il faut se rappeler que le droit relatif à la Couronne est régi par la *common law* en vertu de laquelle une commission d'enquête n'a aucun pouvoir de contraindre un témoin à comparaître ou d'exiger la production de documents. Toute compétence à cet égard doit être conférée par une loi et la législature provinciale ne peut conférer une telle compétence à l'encontre de Sa Majesté du chef du Canada. Les assignations faites au solliciteur général ne lui sont pas adressées personnellement mais en sa qualité de représentant de la Couronne.

La dernière question constitutionnelle vise l'étendue du privilège de la Couronne invoqué dans l'intérêt de la sécurité nationale ainsi que la portée de l'art. 41 de la *Loi sur la Cour fédérale* à l'égard du commissaire. Bien que cette disposition fasse partie de la *Loi sur la Cour fédérale*, elle est applicable à tout tribunal de même qu'à tout fonctionnaire investi des pouvoirs d'un tribunal pour la production de documents. Dès que le commissaire invoque de tels pouvoirs, il est assujetti aux dispositions applicables aux tribunaux. Le commissaire ne peut contester l'affidavit soumis par le ministre pour justifier le privilège de la Couronne, car il n'est pas une cour supérieure, il doit donc l'accepter tel que soumis. Ce privilège de la Couronne s'applique également aux documents que le commissaire a obtenus par l'intermédiaire d'autres témoins. Indépendamment de la *Loi sur les secrets officiels*, les documents confiés en l'espèce par la G.R.C. à des membres de la Police provinciale demeuraient secrets et l'obligation de confidentialité qui incombe à ces derniers ne disparaît pas devant les ordres donnés par leurs supérieurs hiérarchiques provinciaux.

Quant au sursis de toutes les procédures d'enquête, la Cour d'appel a eu raison de prolonger la suspension de toutes les procédures d'enquête puisque l'art. 848 *C.p.c.* prévoit la transmission au greffe de la Cour supérieure du «dossier de l'affaire». Lorsque la validité du mandat du commissaire était en litige, l'«affaire» était l'ensemble de l'enquête. Maintenant que la Cour a décidé quelles parties de ce mandat sont valides, la suspension des procédures doit être restreinte aux parties du mandat déclarées *ultra vires* ainsi qu'aux décisions et assignations contestées du commissaire.

*Les* juges Spence et Estey: Cette Cour se fondant surtout sur les arrêts *Faber* et *Di Iorio* pour reconnaître la validité du mandat du commissaire en l'espèce, il importe de souligner qu'il ne faut pas interpréter *Di Iorio* comme permettant à une province de porter atteinte au droit sacré de garder le silence pendant ce qui est en fait une enquête criminelle. Et même si la majorité de cette Cour a insisté dans *Faber* sur le fait

stressed in *Faber* the fact that the latter had not been charged when he was called to testify, the circumstances, sometimes almost accidental or at least undirected, of the existence or non-existence of a charge by indictment, information or otherwise, is not of controlling significance when determining the constitutional status of a process such as we are now considering.

In *Di Iorio* and in the case at bar, the inquiry is general in scope, but the Commission cannot perform its mandate without an investigation into specific instances of alleged criminal activities. However, where, as in the case here, the substance of the provincial action is predominantly and essentially an inquiry into some aspects of the criminal law and the operations of provincial and municipal police forces in the Province, and not a mere prelude to prosecution by the Province of specific criminal activities, the provincial action is authorized under s. 92(14) of the *B.N.A. Act*. This right on the part of the Province to investigate the operations of the provincial and municipal police is part of the provincial authority over the administration of justice but does not by a back door, as it were, lead to a right to investigate a federal police organization. This judgment, and the aforementioned judgments of this Court, must not be seen as a hardening into what might be construed as an arbitrary principle available in a slide rule sense for the determination of appropriate provincial or federal actions in related but not necessarily parallel circumstances.

*Per* Pratte J.: Had it not been for the majority decision of this Court in *Faber*, he would have answered the first constitutional question differently and said that the Commission's mandate was in excess of provincial powers to the extent that it provides for a coercive inquiry which is essentially aimed at investigating specific crimes and searching for their authors.

*Di Iorio v. Warden of the Montreal Jail*, [1978] 1 S.C.R. 152; *Faber v. The Queen*, [1976] 2 S.C.R. 9, applied; *R. v. Coote* (1873), L.R. 4 P.C. 599; *Three Rivers Boatman v. Canada Labour Relations Board*, [1969] S.C.R. 607; *Bell v. Ontario Human Rights Commission*, [1971] S.C.R. 756; *Cotroni v. The Quebec Police Commission*, [1978] 1 S.C.R. 1048; *Reference re a Commission of Inquiry into the Police Department of Charlottetown* (1977), 74 D.L.R. (3d) 422; *Kelly & Sons v. Mathers* (1915), 23 D.L.R. 225; *Attorney General for the Commonwealth of Australia v. Colonial Sugar*, [1914] A.C. 237; *Cook v. Attorney General* (1909), 28 N.Z.L.R. 405; *McGee v. Pooley*, [1931] 4 D.L.R. 475; *Lymburn v. Mayland*, [1932] A.C. 318; *Attorney General for Saskatchewan v. Attorney General*

que celui-ci n'était pas accusé lorsqu'il a été appelé à témoigner, l'existence ou l'inexistence d'une inculpation par acte d'accusation, dénonciation ou autrement ne constitue pas un facteur décisif pour déterminer le statut constitutionnel d'un processus comme celui qui nous est soumis.

Dans *Di Iorio* et en l'espèce, l'enquête a une portée générale, mais la Commission ne peut s'acquitter de son mandat sans faire enquête sur des cas précis de prétendues activités criminelles. Cependant, lorsque l'action provinciale, comme en l'espèce, est de façon prédominante et fondamentale une enquête sur des aspects du droit criminel et sur les activités des forces policières provinciales et municipales et non un simple prélude à des poursuites intentées par la province pour activités criminelles précises, cette action est autorisée par le par. 92(14) de l'*A.A.N.B.* Le droit pour une province d'enquêter sur les activités de la police provinciale et municipale fait partie de la compétence provinciale sur l'administration de la justice mais ne peut conduire, par des moyens détournés, au droit d'enquêter sur une organisation policière fédérale. Il ne faudra donc pas voir dans ce jugement comme dans ceux susmentionnés de cette Cour un durcissement de ce qu'on pourrait comprendre comme un principe arbitraire qui permettrait par une formule rigide de déterminer la validité des interventions provinciales ou fédérales dans des circonstances connexes, mais pas nécessairement parallèles.

*Le* juge Pratte: Si ce n'était de la décision de la majorité de cette Cour dans l'affaire *Faber*, il répondrait de façon différente à la première question constitutionnelle et dirait que le mandat de la Commission outrepasse la compétence provinciale dans la mesure où il prévoit la tenue d'une enquête coercitive dont l'objet véritable est l'investigation de crimes précis et la recherche de leurs auteurs.

Jurisprudence: *Di Iorio c. Gardien de la prison commune de Montréal*, [1978] 1 R.C.S. 152 (arrêt appliqué); *Faber c. La Reine*, [1976] 2 R.C.S. 9 (arrêt appliqué); *R. v. Coote* (1873), L.R. 4 P.C. 599; *Three Rivers Boatman c. Conseil canadien des relations ouvrières*, [1969] R.C.S. 607; *Bell c. Ontario Human Rights Commission*, [1971] R.C.S. 756; *Cotroni c. Commission de police du Québec*, [1978] 1 R.C.S. 1048; *Reference re a Commission of Inquiry into the Police Department of Charlottetown* (1977), 74 D.L.R. (3d) 422; *Kelly & Sons v. Mathers* (1915), 23 D.L.R. 225; *Attorney General for the Commonwealth of Australia v. Colonial Sugar*, [1914] A.C. 237; *Cook v. Attorney General* (1909), 28 N.Z.L.R. 405; *McGee v. Pooley*, [1931] 4 D.L.R. 475; *Lymburn v. Mayland*,

*of Canada*, [1949] A.C. 110; *Her Majesty in right of Alberta v. C.T.C.*, [1978] 1 S.C.R. 61; *Quebec North Shore Paper v. C.P. Ltd.*, [1977] 2 S.C.R. 1054; *R. v. Richardson*, [1948] S.C.R. 57; *Gauthier v. The King* (1917), 56 S.C.R. 176; *R. v. Snider*, [1954] S.C.R. 479; *La Société Les Affréteurs Réunis and The Shipping Controller*, [1921] 3 K.B. 1; *Crombie v. The King*, [1923] 2 D.L.R. 542; *R. v. Lanctot* (1941), 71 Que. K.B. 325; *Cahoon v. Le Conseil de la Corporation des Ingénieurs*, [1972] R.P. 209; *Duncan v. Cammell Laird & Co. Ltd.*, [1942] A.C. 624; *Conway v. Rimmer*, [1968] A.C. 910; *Attorney General of Quebec v. Farrah*, [1978] 2 S.C.R. 638; *Re Royal Commission and Ashton* (1975), 64 D.L.R. (3d) 477; *Rogers v. Secretary of State*, [1972] 2 All E.R. 1057; *Batary v. Attorney General for Saskatchewan et al.*, [1965] S.C.R. 465, referred to; *Guay v. Lafleur*, [1965] S.C.R. 12; *St. John v. Fraser*, [1935] S.C.R. 441, distinguished.

APPEAL from a decision of the Court of Appeal of Quebec[1] reversing a judgment of the Superior Court[2]. Appeal followed in part.

*Gérald Tremblay* and *Rodolphe Bilodeau*, for the Attorney General of Quebec.

*Michel Décary* and *Jean-Pierre Lussier*, for Jean Keable.

*Joseph Nuss, Q.C.*, and *G. H. Waxman*, for the Attorney General of Canada.

*Michel Robert* and *Louyse Cadieux*, for the Solicitor General of Canada.

*Pierre Lamontagne, Q.C.*, and *Victoria A. Percival*, for the Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police.

*J. D. Watt, D. W. Mundell, Q.C.*, and *L. E. Weinrib*, for the Attorney General of Ontario.

*H. Hazen Strange, Q.C.*, and *Patricia L. Cumming*, for the Attorney General of New Brunswick.

*M. Samphir* and *B. W. Drever*, for the Attorney General of Manitoba.

*Louis Lindholm*, for the Attorney General of British Columbia.

[1] [1978] C.A. 44.
[2] [1977] S.C. 982.

[1932] A.C. 318; *Procureur général de la Saskatchewan c. Procureur général du Canada*, [1949] A.C. 110; *Sa Majesté du chef de l'Alberta c. C.C.T.*, [1978] 1 R.C.S. 61; *Quebec North Shore Paper c. C.P. Ltée*, [1977] 2 R.C.S. 1054; *R. c. Richardson*, [1948] R.C.S. 57; *Gauthier c. Le Roi* (1917), 56 R.C.S. 176; *R. c. Snider*, [1954] R.C.S. 479; *La Société Les Affréteurs Réunis and The Shipping Controller*, [1921] 3 K.B. 1; *Crombie v. The King*, [1923] 2 D.L.R. 542; *R. c. Lanctot* (1941), 71 B.R. 325; *Cahoon c. Le Conseil de la Corporation des Ingénieurs*, [1972] R.P. 209; *Duncan v. Cammell Laird & Co. Ltd.*, [1942] A.C. 624; *Conway v. Rimmer*, [1968] A.C. 910; *Procureur général du Québec c. Farrah*, [1978] 2 R.C.S. 638; *Re Royal Commission and Ashton* (1975), 64 D.L.R. (3d) 477; *Rogers v. Secretary of State*, [1972] 2 All E.R. 1057; *Batary c. Procureur général de la Saskatchewan et autres*, [1965] R.C.S. 465; distinction faite avec les arrêts *Guay c. Lafleur*, [1965] R.C.S. 12 et *St. John c. Fraser*, [1935] R.C.S. 441.

POURVOI à l'encontre d'un arrêt de la Cour d'appel du Québec[1] infirmant un jugement de la Cour supérieure[2]. Pourvoi accueilli en partie.

*Gérald Tremblay* et *Rodolphe Bilodeau*, pour le procureur général du Québec.

*Michel Décary* et *Jean-Pierre Lussier*, pour Maître Jean Keable.

*Joseph Nuss, c.r.*, et *G. H. Waxman*, pour le procureur général du Canada.

*Michel Robert* et *Louyse Cadieux*, pour le solliciteur général du Canada.

*Pierre Lamontagne, c.r.*, et *Victoria A. Percival*, pour le commissaire de la Gendarmerie royale du Canada.

*J. D. Watt*, *D. W. Mundell, c.r.*, et *L. E. Weinrib*, pour le procureur général de l'Ontario.

*H. Hazen Strange, c.r.*, et *Patricia L. Cumming*, pour le procureur général du Nouveau-Brunswick.

*M. Samphir* et *B. W. Drever*, pour le procureur général du Manitoba.

*Louis Lindholm*, pour le procureur général de la Colombie-Britannique.

[1] [1978] C.A. 44.
[2] [1977] C.S. 982.

*S. Kujawa, Q.C.*, and *K. W. MacKay*, for the Attorney General of Saskatchewan.

*Ross Paisley, Q.C.*, and *W. Henkel, Q.C.*, for the Attorney General of Alberta.

The judgment of Martland, Ritchie, Pigeon, Dickson and Beetz JJ. was delivered by

PIGEON J.—This is an appeal from a judgment of the Court of Appeal of Quebec reversing the judgment of Hugessen J. of the Superior Court and ordering the issuance of a writ of evocation against Jean Keable, one of the appellants in this Court, also ordering him to suspend all proceedings as inquiry commissioner and to transmit to the office of the Superior Court the record in the case and all the exhibits connected therewith. Kaufman J.A., dissenting in part, would have issued a restricted staying order.

The proceedings were instituted by a motion to a judge of the Superior Court under art. 846-850 *C.C.P.* for the issuance of a writ of evocation against appellant Jean Keable in his capacity of Commissioner, appointed under the *Public Inquiry Commission Act* of the Province of Quebec (R.S.Q. 1964, c. 11). It was alleged that the subject matter of the inquiry being related to the administration of the Royal Canadian Mounted Police was beyond the scope of provincial powers and that some decisions of the Commissioner respecting the scope of the inquiry and the documents required to be produced by the Solicitor General of Canada were invalid.

Availability of evocation

In the Superior Court, Hugessen J. dismissed the application on the basis that the Commissioner was not a court and therefore not amenable to evocation: [TRANSLATION] "respondent Commissioner is not a court and will become one only when and to the extent that he decides to impose penalties in the exercise of his ancillary power".

The Court of Appeal was unanimous in rejecting that view. Under s. 7 of the *Public Inquiry Commission Act*, a commissioner has "with respect to the proceedings upon the hearing, all the

*S. Kujawa, c.r.*, et *K. W. MacKay*, pour le procureur général de la Saskatchewan.

*Ross Paisley, c.r.*, et *W. Henkel, c.r.*, pour le procureur général de l'Alberta.

Le jugement des juges Martland, Ritchie, Pigeon, Dickson et Beetz a été rendu par

LE JUGE PIGEON—Ce pourvoi attaque un arrêt de la Cour d'appel du Québec qui infirme le jugement du juge Hugessen de la Cour supérieure et ordonne la délivrance d'un bref d'évocation contre Jean Keable, un des appelants en cette Cour, et ordonne également à ce dernier en sa qualité de commissaire d'enquête, de suspendre toute procédure et de transmettre au greffe de la Cour supérieure le dossier de l'affaire et toutes les pièces qui s'y rapportent. Le juge Kaufman de la Cour d'appel, partiellement en désaccord, aurait ordonné un sursis restreint.

Les procédures ont été introduites par requête à un juge de la Cour supérieure en vertu des art. 846 à 850 du *C.p.c.* demandant un bref d'évocation contre l'appelant Jean Keable en sa qualité de commissaire nommé en vertu de la *Loi des commissions d'enquête* de la province de Québec (S.R.Q. 1964, chap. 11). Il est allégué que l'enquête porte sur le fonctionnement interne de la Gendarmerie royale du Canada et excède donc les pouvoirs provinciaux et, en outre, que certaines décisions du commissaire quant à la portée de l'enquête et aux documents qu'il requiert le Solliciteur général du Canada de produire sont invalides.

Le droit à l'évocation

En Cour supérieure, le juge Hugessen a rejeté la demande au motif que le commissaire n'est pas un tribunal et n'est pas assujetti à l'évocation: «le commissaire intimé n'est pas un tribunal et n'en deviendra un que lorsque et dans la mesure où il décidera d'imposer des sanctions dans l'exercice de ses pouvoirs ancillaires».

La Cour d'appel a unanimement écarté ce point de vue. Selon l'art. 7 de la *Loi des commissions d'enquête*, un commissaire a «en ce qui concerne les procédures de cet examen, tous les pouvoirs

powers of a judge of the Superior Court in term". Relying on this provision the Commissioner has issued subpoenas to the Solicitor General of Canada and rendered decisions requiring him to produce a number of documents pertaining to the administration of the Royal Canadian Mounted Police. In so acting, the Commissioner was claiming to exercise some powers of a court against the Solicitor General. The latter could not be required to wait until he was sentenced for contempt in order to challenge the validity of the orders and of the Commission itself if he had good legal grounds to dispute their validity. The writ of evocation under the present *Code of Civil Procedure* is the equivalent of *certiorari* and prohibition combined: *Three Rivers Boatman v. Canada Labour Relations Board*[3]. Prohibition is properly applied for at the outset of the impugned proceedings: *Bell v. Ontario Human Rights Commission*[4]. It was suggested that an injunction would have been the proper remedy but, under art. 758 *C.C.P.*, "an order of injunction can in no case be granted to restrain legal proceedings".

Much was sought to be made of such cases as *Guay v. Lafleur*[5] and *St. John v. Fraser*[6], in which applications to restrain the proceedings of a commission of inquiry were dismissed on the basis that these were administrative not judicial proceedings, but those were applications made by persons whose actions were being investigated and against whom no judicial power was being exercised. Such is not the case here. Assuming the Commissioner's report will not amount to any judicial or quasi-judicial determination, what is presently in issue is the validity of strictly judicial acts: the compulsion of witnesses to testify and to produce documents. It is conclusively established by the recent judgment of this Court in *Cotroni v. Quebec Police Commission*[7], that the validity of the conviction of a witness for contempt by a commissioner with similar powers is subject to judicial review. The

[3] [1969] S.C.R. 607.
[4] [1971] S.C.R. 756.
[5] [1965] S.C.R. 12.
[6] [1935] S.C.R. 441.
[7] [1978] 1 S.C.R. 1048.

d'un juge de la Cour supérieure siégeant en terme». S'appuyant sur cette disposition, le commissaire a adressé des assignations au Solliciteur général du Canada et a rendu des décisions lui ordonnant de produire des documents relatifs à l'administration de la Gendarmerie royale du Canada. Ce faisant, le commissaire prétendait exercer certains pouvoirs d'un tribunal contre le Solliciteur général. Celui-ci n'était pas tenu d'attendre une condamnation pour outrage au tribunal afin de contester la validité des assignations et du mandat du commissaire, s'il avait en droit de bons motifs de le faire. Le bref d'évocation aux termes de l'actuel *Code de procédure civile* est la combinaison d'un bref de *certiorari* et d'un bref de prohibition: *Three Rivers Boatman c. Conseil canadien des relations ouvrières*[3]. Or un bref de prohibition peut se demander dès l'ouverture des procédures attaquées: *Bell c. Ontario Human Rights Commission*[4]. On a suggéré que le recours normal est l'injonction, mais l'art. 758 du *C.p.c.* dispose qu'«une ordonnance d'injonction ne peut en aucun cas être prononcée pour empêcher des procédures judiciaires».

On a fait grand état des arrêts *Guay c. Lafleur*[5] et *St. John c. Fraser*[6], où des demandes introduites contre une commission d'enquête ont été rejetées au motif qu'il s'agit de procédures administratives et non judiciaires. Mais ces demandes avaient été introduites par des personnes visées par l'enquête et contre lesquelles aucun pouvoir judiciaire n'était exercé. Ce n'est pas le cas en l'espèce. A supposer que le rapport du commissaire ne constituera pas une décision judiciaire ou quasi judiciaire, ce qui est actuellement en litige c'est la validité d'actes purement judiciaires: l'ordre donné à des témoins de témoigner et de produire des documents. Cette Cour a définitivement statué dans un arrêt récent, *Cotroni. c. Commission de police du Québec*[7], que la validité de la déclaration de culpabilité d'un témoin pour outrage au tribunal prononcée par un commissaire disposant de pouvoirs similaires peut

[3] [1969] R.C.S. 607.
[4] [1971] R.C.S. 756.
[5] [1965] R.C.S. 12.
[6] [1935] R.C.S. 441.
[7] [1978] 1 R.C.S. 1048.

Court of Appeal was plainly right in holding that this was not the only possible remedy and that evocation was available to challenge the validity of the Commissioner's mandate, subpoenas and orders on jurisdictional and constitutional grounds.

faire l'objet du contrôle judiciaire. La Cour d'appel a parfaitement raison de conclure que ce n'est pas le seul remède possible et que la validité du mandat du commissaire, des assignations et des décisions pouvait être contestée par voie d'évocation pour des moyens constitutionnels et juridictionnels.

## The mandate

The Commissioner's terms of reference as determined by provincial orders in council 1968-77, 2736-77, 2986-77 and 3719-77 are as follows:

[TRANSLATION] (a) to investigate and report on all the circumstances surrounding the search carried out during the night of October 6 to 7, 1972 at 3459 St. Hubert Street in Montreal, as well as any previous or subsequent events that might be related thereto, and the conduct of all persons involved in the search or in a previous or subsequent event that might be related thereto, and, without restricting the generality of the foregoing:

(i) the closing of the investigation files that had been opened in the Montreal Urban Community Police Department following the complaints that were filed, shortly after the search, by the three organizations whose premises had been searched;

(ii) the discrepancy in the different versions that were given of this search;

(iii) the disposal of the documents that were seized during the search;

(iv) the collaboration of the R.C.M.P., the Quebec Police Force and the Montreal Urban Community Police Department with the Department of Justice during the investigation that was launched after the existence of this search became publicly known;

(v) the methods used during this search and the frequency of their use;

(b) to investigate and report on any circumstances and any previous or subsequent events that might be related to the following acts, as well as the conduct of all persons involved in the following acts and events:

(i) the illegal entry made during January 1973 into premises in which computer tapes were kept, containing a list of the members of a political party;

## Le mandat

Le mandat du commissaire est défini par les arrêtés en conseil 1968-77, 2736-77, 2986-77 et 3719-77 en ces termes:

a) d'enquêter et de faire rapport sur toutes les circonstances qui ont entouré la perquisition effectuée dans la nuit du 6 au 7 octobre 1972 au 3459 de la rue Saint-Hubert à Montréal ainsi que sur tous les faits antérieurs ou postérieurs pouvant s'y rapporter de même que sur le comportement de toutes les personnes impliquées dans la perquisition ou dans un fait antérieur ou postérieur pouvant s'y rapporter et, sans restreindre la généralité de ce qui précède, plus particulièrement sur:

i) la fermeture des dossiers d'enquête qui avaient été ouverts au Service de police de la Communauté urbaine de Montréal, à la suite des plaintes déposées, peu après la perquisition, par les trois organismes dont les locaux avaient été perquisitionnés;

ii) la divergence des différentes versions qui ont été données concernant cette perquisition;

iii) la disposition des documents qui ont été saisis lors de cette perquisition;

iv) la collaboration de la Gendarmerie royale du Canada, de la Sûreté du Québec et du Service de police de la Communauté urbaine de Montréal avec le ministère de la justice lors de l'enquête qui a été instituée après que cette perquisition ait été connue publiquement;

v) les procédés employés lors de cette perquisition et la fréquence de leur utilisation;

b) d'enquêter et de faire rapport sur toutes les circonstances et sur tous les faits antérieurs ou postérieurs pouvant se rapporter aux actes suivants ainsi que sur le comportement de toutes les personnes impliquées dans ces actes et dans ces faits:

i) l'entrée illégale effectuée au cours du mois de janvier 1973 dans des locaux où étaient conservées des bandes magnétiques pour ordinateur sur lesquelles était emmagasinée la liste des membres d'un parti politique;

(ii) setting fire to a farm known as «Petit Québec Libre» in Sainte-Anne-de-la-Rochelle on May 9, 1972;

(iii) a theft of dynamite in Rougemont in the spring of 1972;

(c) to investigate and report on the methods used during the acts referred to in paragraph (b) and the frequency of their use;

(d) to make recommendations on the measures to be taken to ensure that any illegal or reprehensible acts the Commission uncovers will not be repeated in future;

The subpoenas

The list of documents called for in the subpoena issued September 28, 1977 to the Solicitor General of Canada included the following:

[TRANSLATION] Concerning the search (opération bricole) made during the night of October 6 to 7, 1972 in the premises located at 3459 St. Hubert Street in Montreal, occupied by the Agence de presse libre du Québec, the Mouvement pour la défense des prisonniers politiques du Québec and the Coopérative de déménagement du 1er mai;

PLEASE BRING WITH YOU:

I—The originals of all files or documents in your possession prepared by the R.C.M.P., the Quebec Police Force or the Montreal Urban Community Police Department, or any other person, relating to opération bricole, and, without restricting the generality of the foregoing:

1.—All operation reports in your possession;

2.—All analysis reports on the documents seized;

3.—The notebooks, analysis reports and operation reports and records of the R.C.M.P. members who took part in the operation;

. . .

7.—All analysis reports on the Mouvement pour la défense des prisonniers politiques du Québec, the Agence de presse libre du Québec and the Coopérative de déménagement du 1er mai prior to October 7, 1972;

8.—All reports on technical projects (electronic eavesdropping) concerning the Mouvement pour la défense des prisonniers politiques du Québec, the Agence de presse libre du Québec and the Coopé-

ii) l'incendie d'une ferme connue sous le nom de «Petit Québec Libre» à Sainte-Anne-de-la-Rochelle, le 9 mai 1972;

iii) un vol de dynamite à Rougemont au printemps de 1972;

c) d'enquêter et de faire rapport sur les procédés employés lors des actes visés au paragraphe b) ainsi que la fréquence de leur utilisation;

d) de faire des recommandations sur les mesures à prendre pour éviter que les actes illégaux ou répréhensibles que découvre la Commission ne se reproduisent à l'avenir;

Les assignations

La liste des documents exigés par l'assignation délivrée le 28 septembre 1977 au Solliciteur général du Canada comprend notamment:

Au sujet de la perquisition (opération bricole) effectuée dans la nuit du 6 au 7 octobre 1972 dans les locaux situés au 3459 de la rue Saint-Hubert à Montréal, occupés par l'Agence de presse libre du Québec, le Mouvement pour la défense des prisonniers politiques du Québec et la Coopérative de déménagement du 1er mai.

VEUILLEZ APPORTER AVEC VOUS:

I—Les originaux de tous les dossiers ou documents en votre possession émanant de la Gendarmerie Royale du Canada, ou de la Sûreté du Québec ou du Service de Police de la Communauté Urbaine de Montréal ou de toute autre personne se rapportant à l'opération bricole et sans restreindre la généralité de ce qui précède:

1.—Tous les rapports d'opération en votre possession;

2.—Tous les rapports d'analyse de la documentation saisie;

3.—Les agendas, les rapports d'analyse, les comptes rendus et registres des opérations des membres de la Gendarmerie Royale du Canada qui ont participé à l'opération;

. . .

7.—Tous les rapports d'analyse sur le Mouvement pour la défense des prisonniers politiques du Québec, l'Agence de presse libre du Québec et la Coopérative de déménagement du 1er mai antérieurs au 7 octobre 1972;

8.—Tous les rapports ou comptes rendus de projets techniques (écoute électronique) au sujet du Mouvement pour la défense des prisonniers politiques du Québec, l'Agence de presse libre du Québec et

rative de déménagement du 1er mai prior to October 7, 1972;

9.—The microfilms of the documents seized at 3459 St. Hubert in Montreal during the night of October 6 to 7, 1972;

10.—The files on the Mouvement pour la défense des prisonniers politiques du Québec, the Agence de presse libre du Québec and the Coopérative de déménagement du 1er mai, as given to Messrs. Robert Samson and Guy Bonsant when they were assigned to these movements;

11.—All photographs and all negatives of photographs taken by a member of the R.C.M.P. during the night of October 6 to 7, 1972, and while the documents seized at the residence of Mr. Jean-Claude Brodeur were being examined;

12.—All written correspondence or written reports of oral communication between January 1, 1972 and September 28, 1977:

—among the various police forces;

—within these same police forces;

—with the Quebec Department of Justice;

—or with the Solicitor General of Canada;

. . .

16.—The originals of all files or documents concerning the following subjects:

(a) The allegations concerning break and entry into the home of Louise Vandelac on October 24, 1972;

(b) The allegations concerning the theft of Louise Vandelac's handbag at her residence during the night of October 25, 1972;

(c) The interrogation of a member of the Agence de presse libre du Québec who used Louise Vandelac's motorcycle between October and December 1972;

(d) The use and discovery of microphones at 2074 Beaudry Street, in Montreal (November 1973);

17.—All instruction manuals as well as all written instructions, administrative policies and documents in effect during October 1972, and any amendments, concerning:

(a) all rules respecting the operation of the R.C.M.P.'s Security Service;

la Coopérative de déménagement du 1er mai antérieurs au 7 octobre 1972;

9.—Les microfilms relatifs aux documents saisis au 3459 Saint-Hubert à Montréal dans la nuit du 6 au 7 octobre 1972;

10.—Les dossiers du Mouvement pour la défense des prisonniers politiques du Québec, l'Agence de presse libre du Québec et la Coopérative de déménagement du 1er mai, tels que remis à MM. Robert Samson et Guy Bonsant lors de leur affectation à ces mouvements;

11.—Toutes les photos et tous les négatifs des photos prises par un membre de la Gendarmerie Royale du Canada au cours de la nuit du 6 au 7 octobre 1972 et au cours de l'étude de la documentation saisie à la résidence de M. Jean-Claude Brodeur;

12.—Toutes les communications écrites ou comptes rendus écrits de communications verbales intervenues entre le 1er janvier 1972 et le 28 septembre 1977 entre:

—les divers corps policiers;

—à l'intérieur de ces mêmes corps policiers;

—ou encore avec le Ministère de la justice du Québec;

—ou le Solliciteur Général du Canada;

. . .

16.—Les originaux de tous dossiers ou documents concernant les sujets suivants:

a) Les allégations concernant une entrée par effraction chez Louise Vandelac le 24 octobre 1972;

b) Les allégations concernant le vol de la bourse de Louise Vandelac à sa résidence durant la nuit du 25 octobre 1972;

c) L'interrogatoire d'un membre de l'Agence de presse libre du Québec qui a utilisé la motocyclette de Louise Vandelac entre octobre et décembre 1972;

d) L'utilisation et la découverte (novembre 1973) de micros au 2074 de la rue Beaudry, à Montréal;

17.—Tous les manuels d'instructions de même que toutes les instructions écrites, politiques administratives ou tous documents en vigueur au mois d'octobre 1972 et amendements concernant:

a) Toutes les règles relatives au fonctionnement du Service de sécurité de la Gendarmerie Royale du Canada;

(b) The opening, keeping, disposal and/or destruction of any file, document or daily notebook for members of the R.C.M.P.;

(c) The conducting of all police operations, including investigations, searches, electronic eavesdropping, shadowing, surveillance and so on;

(d) The rules of ethics of the members of the R.C.M.P.;

(e) The pattern of authority among the members of different levels of the R.C.M.P.;

(f) List of all cases where reports must be made by members to their superiors;

(g) List of all cases where an authorization is required by superior officers;

(h) The functioning of a joint operation among different police forces, particularly in the case of operations taking place on the territory of the Montreal Urban Community where the R.C.M.P., the Quebec Police Force and the Montreal Urban Community Police Department are all involved at the same time;

(i) The operation of internal communications, including the operation of the Telex system;

II—The originals of any files or documents, not specifically mentioned in this request, but which you believe would be useful for the work of the Commission under its mandate, and in particular any documents in any file whatsoever that might reveal the existence [and] use of methods similar to those that are the subject of this investigation and/or that might reveal the frequency of use of such similar methods.

On November 11, a further subpoena was served upon the Solicitor General with an amended list of documents which I do not find necessary to cite. There were also, within a few days, further subpoenas covering the three following lists:

[TRANSLATION]

I—The original of a memorandum to which the Prime Minister of Canada, Mr. Trudeau, referred

b) L'ouverture, la tenue, la disposition et/ou la destruction de tout dossier, document, agenda quotidien pour les membres de la Gendarmerie Royale du Canada;

c) La conduite de toutes les opérations policières y compris enquêtes, perquisitions, écoute électronique, filatures, surveillance, etc.;

d) Les règles d'éthique des membres de la Gendarmerie Royale du Canada;

e) La relation d'autorité entre les membres de différents niveaux de la Gendarmerie Royale du Canada;

f) Liste de tous les cas où des rapports doivent être faits par les membres à leurs supérieurs;

g) Liste de tous les cas où une autorisation est requise par les officiers supérieurs;

h) Le fonctionnement d'opération conjointe entre différents corps de police, en particulier dans le cas d'opérations ayant lieu sur le territoire de la Communauté Urbaine de Montréal où sont impliqués à la fois la Gendarmerie Royale du Canada, la Sûreté du Québec et le Service de Police de la Communauté Urbaine de Montréal;

i) Le fonctionnement des communications internes, y compris le fonctionnement du système de Télex;

II—Les originaux de tous dossiers ou documents non spécialement mentionnés dans la présente demande mais que vous jugez utiles aux travaux de la Commission dans le cadre de son mandat et plus particulièrement tous documents se trouvant dans quelque dossier que ce soit qui pourraient révéler l'existence de l'utilisation de procédés analogues à ceux qui font l'objet de cette enquête et/ou qui pourraient révéler la fréquence de l'utilisation de tels procédés analogues.

Le 11 novembre, une autre assignation jointe à une liste modifiée qu'il est inutile de citer, fut signifiée au Solliciteur général. Quelques jours plus tard, il reçut d'autres assignations avec les trois listes suivantes:

I—L'original d'une note de service à laquelle réfère le Premier Ministre du Canada, M. Trudeau, le 2

on June 2, 1977 in a statement in the House of Commons (*Hansard*, pages 6207-6208);

II—Concerning an investigation known to have begun on or about June 1, 1977 under the direction of Messrs. Nowlan and/or Quintal and/or other persons: all reports, including the files and documents appended, prepared for one or more of these persons, or any other person, concerning allegations of acts said to be illegal or reprehensible and committed within the territory of Quebec;

III—All files and documents concerning the setting fire to a farm known as "Petit Québec Libre" in Sainte-Anne-de-la-Rochelle on May 9, 1972 as well as all files and documents concerning a theft of dynamite in Rougemont in the spring of 1972.

Regarding the electronic eavesdropping carried out at 3459 St. Hubert Street in Montreal:

1.—A written authorization or a written report of an oral authorization given by Mr. Jean-Pierre Goyer to Mr. John Starnes and/or other persons, on or about November 3, 1972;

2.—Any other written authorizations or any other written reports of oral authorizations given by Mr. Jean-Pierre Goyer to Mr. John Starnes and/or other persons.

I—The originals of all files or documents in your possession prepared by the R.C.M.P., the Quebec Police Force or the Montreal Urban Community Police Department, or any other person, on the following subjects or events mentioned in a letter dated May 28, 1976 from Commissioner M. J. Nadon to the Hon. Warren Allmand, Solicitor General of Canada, and forwarded by the latter on May 31, 1976 to the Hon. Fernand Lalonde, Solicitor General of Quebec, to wit:

1.— "In January 1970, Daniel COHN-BENDIT, a revolutionary known around the world, arrived in Montreal, where he stayed with a former F.L.Q. member, Bernard MATAIGNE."

2.— "In June of the same year, two (2) Quebec terrorists were trained in a guerilla camp in Jordan to act as assassins once they returned to Quebec."

3.— "In October 1970, James Richard CROSS and Pierre LAPORTE were kidnapped and the latter was subsequently assassinated. In the first communiqué from the Liberation Cell, the F.L.Q. demanded the release of the terrorists in prison (political prisoners)."

juin 1977 dans une déclaration aux Communes (*Hansard*, pages 6207-6208);

II—Relativement à une enquête connue pour avoir débuté le ou vers le 1er juin 1977 sous la direction de MM. Nowlan et/ou Quintal et/ou d'autres personnes: tous les rapports y compris les dossiers et documents annexés préparés pour le bénéfice de l'une et/ou de ces personnes ou de toute autre personne au sujet d'allégations d'actes présumément illégaux ou répréhensibles commis sur le territoire du Québec;

III—Tous les dossiers et documents relatifs à l'incendie d'une ferme connue sous le nom de «Petit Québec libre» à Ste-Anne-de-la-Rochelle le 9 mai 1972 ainsi que tous les dossiers et documents relatifs à un vol de dynamite à Rougemont au printemps de 1972.

Relativement à l'écoute électronique effectuée au 3459 de la rue St-Hubert à Montréal:

1.—Une approbation écrite ou un compte rendu écrit d'une approbation verbale donnée par M. Jean-Pierre Goyer à M. John Starnes et/ou d'autres personnes, le ou vers le 3 novembre 1972;

2.—Toutes autres approbations écrites ou tous autres comptes rendus écrits d'approbations verbales données par M. Jean-Pierre Goyer à M. John Starnes et/ou d'autres personnes.

I—Les originaux de tous les dossiers ou documents en votre possession émanant de la Gendarmerie Royale du Canada, ou de la Sûreté du Québec, ou du Service de Police de la Communauté Urbaine de Montréal ou de toute autre personne sur les sujets ou les faits suivants mentionnés dans une lettre du 28 mai 1976 du Commissaire M. J. Nadon à l'Honorable Warren Allmand, Solliciteur général du Canada, et transmise par ce dernier le 31 mai 1976 à l'Honorable Fernand Lalonde, Solliciteur général du Québec, à savoir:

1.— «En janvier 1970, Daniel COHN-BENDIT, révolutionnaire reconnu à travers le monde, arrive à Montréal, où il est hébergé chez un ex-felquiste, Bernard MATAIGNE.»

2.— «En juin de la même année, deux (2) terroristes québécois s'entraînent dans un camp de guérillas en Jordanie pour agir en tant qu'assassins une fois de retour au Québec.»

3.— «En octobre 1970, James Richard CROSS et Pierre LAPORTE sont kidnappés et celui-ci se fait ensuite assassiner. Dans le premier communiqué de la Cellule de Libération, le FLQ demande la libération des terroristes incarcérés (prisonniers politiques).»

4.— "During the same period searches revealed that Pierre VALLIERES, one of the ideological leaders of the F.L.Q., had sent a letter to Jacques LARUE LANGLOIS on June 26, 1968, advising him to proceed with the kidnapping of political figures. Later VALLIERES admitted he was guilty of this criminal offence with which he was charged."

5.— "Toward the end of 1971 the latter stayed in hiding to avoid being charged with sedition. After four (4) months he came out of hiding, stating that "in theory" the violent actions of guerillas were ineffective and reckless."

6.— "On February 9, 1972, 90 sticks of dynamite were found in a room in the Laurentian Hotel in Montreal."

7.— "In May 1972 the Montreal Urban Community Police Department arrested Christian LEGUERRIER, who confessed at that time that a group was making plans, giving rise to the suspicion that there might be selective assassinations and kidnappings (and in particular your file D-928-2372 and a report dated May 31, 1972)."

8.— "On September 19, 1972 the R.C.M.P. informed the Solicitor General of Canada that Marcel GUERIN, Donald LACOSTE, Hélène LACASSE, Jacques BEAULNE and Jean-Luc ARENE were planning to commit criminal acts with a view to obtaining the release of the alleged political prisoners (and in particular, your file D-909-2-D-6 and the report dated September 19, 1972)."

9.— "On September 26, 1972 Jacques BEAULNE, André BEAULNE, Pierre DORAIS, Donald McINNES, Renald LEVESQUE, Roger VINCENT, D'Arcy ARCHAMBAULT and André LAFOND were preparing an airplane hijacking, for the same purpose (and in particular, your file D-926-113-D-1-3 and a report dated September 26, 1972)."

II—The files and documents on "DISRUPTIVE TACTICS", and in particular those classified in file D-938-Q-25.

## The Solicitor General's affidavit

The affidavit submitted to the Commissioner by the Solicitor General in its final form under date October 13, 1977 included the following statements:

[TRANSLATION] 3. I have taken cognizance of a subpoena addressed to me as Solicitor General of Canada by the Commissioner of the said Commission and dated September 28, 1977.

4.— «Durant la même période, des perquisitions révèlent que Pierre VALLIERES, un des chefs idéologiques du FLQ, avait adressé une lettre à Jacques LARUE LANGLOIS, le 26 juin 1968, conseillant de procéder à l'enlèvement de personnalités politiques. Plus tard, VALLIERES s'avoue coupable de cette infraction criminelle dont on l'accuse.»

5.— «Vers la fin de l'année 1971, ce dernier se tient caché pour échapper à l'inculpation de sédition. Après quatre (4) mois, il apparaît en affirmant qu'en «théorie» les actions violentes de guérillas sont peu efficaces et imprudentes.»

6.— «Le 9 février 1972, on trouve 90 bâtons de dynamite dans une chambre de l'Hôtel Laurentien à Montréal.»

7.— «En mai 1972, le Service de police de la Communauté urbaine de Montréal arrête Christian LEGUERRIER, qui confesse alors qu'un groupe formule des projets, faisant soupçonner la possibilité d'assassinats et d'enlèvements sélectifs (et plus particulièrement votre dossier D-928-2372 ainsi qu'un rapport daté du 31 mai 1972).»

8.— «Le 19 septembre 1972, la Gendarmerie informe le Solliciteur général du Canada que Marcel GUERIN, Donald LACOSTE, Hélène LACASSE, Jacques BEAULNE et Jean Luc ARENE planifient la perpétration d'actes criminels en vue d'obtenir la libération des prétendus prisonniers politiques (et plus particulièrement votre dossier D-909-2-D-6 ainsi que le rapport daté du 19 septembre 1972).»

9.— «Le 26 septembre 1972, Jacques BEAULNE, André BEAULNE, Pierre DORAIS, Donald McINNES, Renald LEVESQUE, Roger VINCENT, D'Arcy ARCHAMBAULT et André LAFOND préparent un détournement d'avion, toujours dans le même but (et plus particulièrement votre dossier D-926-113-D-1-3 ainsi qu'un rapport daté du 26 septembre 1972).»

II—Les dossiers et documents concernant le sujet «DISRUPTIVE TACTICS» et plus particulièrement ceux cotés dans le dossier D-938-Q-25.

## L'affidavit du Solliciteur général

L'affidavit produit par le Solliciteur général devant le commissaire comprend les déclarations suivantes dans sa formulation définitive datée du 13 octobre 1977:

3. J'ai pris connaissance d'un subpoena qui m'est adressé à titre de Solliciteur général du Canada par le Commissaire de ladite Commission et qui porte la date du 28 septembre 1977.

4. The said subpoena, as amended by an oral order of the Commissioner dated October 6, 1977, requires *inter alia* the files or documents of the R.C.M.P. concerning an operation known as "Opération Bricole", and requires in particular the production of the following files and documents:

(a) All analysis reports on the Mouvement pour la défense des prisonniers politiques du Québec, the Agence de presse libre du Québec and the Coopérative de déménagement du 1er mai from January 1, 1972 to September 28, 1977;

(b) All reports on technical projects (electronic eavesdropping) concerning the Mouvement pour la défense des prisonniers politiques du Québec, the Agence de presse libre du Québec and the Coopérative de déménagement from January 1, 1972 to September 28, 1977;

(c) The files on the Mouvement pour la défense des prisonniers politiques du Québec, the Agence de presse libre du Québec and the Coopérative de déménagement du 1er mai, as given to Messrs. Robert Samson and Guy Bonsant when they were assigned to these movements;

(d) The originals of all files or documents concerning the following subjects:

(i) The allegations concerning break and entry into the home of Louise Vandelac on October 24, 1972;

(ii) The allegations concerning the theft of Louise Vandelac's handbag at her residence during the night of October 25, 1972;

(iii) The interrogation of a member of the Agence de presse libre du Québec who used Louise Vandelac's motorcycle between October and December 1972;

(iv) The use and discovery of microphones at 2074 Beaudry Street, in Montreal (November 1973).

5. Before receiving the said subpoena I had already, through my solicitors, produced before the Commission the R.C.M.P. files entitled "Opération Bricole", except for certain documents contained in a list attached hereto as Appendix 1.

6. I have examined the R.C.M.P. files entitled "Opération Bricole" and the documents mentioned in the Appendix to this affidavit.

7. I have further examined the R.C.M.P. files and documents relating to the documents mentioned in subparagraphs (c) and (d)(i), (ii), (iii) and (iv) of paragraph 4 of this affidavit. I have also examined the R.C.M.P. files and documents relating to the documents

4. Ledit subpoena tel qu'amendé par une ordonnance verbale du Commissaire en date du 6 octobre 1977 requiert entre autres les dossiers ou documents de la Gendarmerie Royale se rapportant à une opération connue sous le nom de «Opération Bricole» et requiert plus particulièrement la production des dossiers et documents suivants:

a) Tous les rapports d'analyse sur le Mouvement pour la défense des prisonniers politiques du Québec, l'Agence de presse libre du Québec et la Coopérative de déménagement du 1er mai du 1er janvier 1972 au 28 septembre 1977.

b) Tous les rapports ou comptes rendus de projets techniques (écoute électronique) au sujet du Mouvement pour la défense des prisonniers politiques du Québec, L'Agence de presse libre du Québec et la Coopérative de déménagement du 1er janvier 1972 au 28 septembre 1977.

c) Les dossiers du Mouvement pour la défense des prisonniers politiques du Québec, l'Agence de presse libre du Québec et la Coopérative de déménagement du 1er mai, tels que remis à MM. Robert Samson et Guy Bonsant lors de leur affectation à ces mouvements.

d) Les originaux de tous dossiers ou documents concernant les sujets suivants:

i) Les allégations concernant une entrée par effraction chez Louise Vandelac le 24 octobre 1972;

ii) Les allégations concernant le vol de la bourse de Louise Vandelac à sa résidence durant la nuit du 25 octobre 1972;

iii) L'interrogatoire d'un membre de l'Agence de presse libre du Québec qui a utilisé la motocyclette de Louise Vandelac entre octobre et décembre 1972;

iv) L'utilisation et la découverte (novembre 1973) de micros au 2074 de la rue Beaudry, à Montréal.

5. Avant la réception dudit subpoena j'ai déjà par l'intermédiaire de mes procureurs produit devant ladite Commission les dossiers de la Gendarmerie Royale du Canada intitulés «Opération Bricole» sauf quant à certains documents dont une liste apparaît à l'Annexe 1 jointe aux présentes.

6. J'ai fait l'examen des dossiers de la Gendarmerie Royale du Canada intitulés «Opération Bricole» et des documents mentionnés à l'Annexe du présent affidavit.

7. J'ai de plus fait l'examen des dossiers et documents de la Gendarmerie Royale du Canada se rapportant aux documents mentionnés aux sous-paragraphes c) et d), i), ii), iii) et iv) du paragraphe 4 du présent affidavit. J'ai aussi fait l'examen des dossiers et documents de la

mentioned in subparagraphs (a) and (b) of paragraph 4 of this affidavit for the period from January 1, 1972 to September 28, 1977.

8. I know and in fact believe that the documents and files mentioned in paragraph 7 above and in the attached Appendix were prepared and are kept in the strictest secrecy, as part of current and ongoing investigations in all regions of Canada into matters of extreme importance for national security.

9. To allow any of the documents mentioned in paragraph 7 and the attached Appendix to be produced, or the contents of any one of them to be disclosed in testimony, would seriously jeopardize the effectiveness of the current and ongoing investigations being carried out by the R.C.M.P.'s Security Service, and might thwart the operations being conducted by the R.C.M.P.'s Security Service in accordance with the mandate it has been given by the Government of Canada.

10. In particular, production of the documents mentioned in paragraph 7 and the attached Appendix, or disclosure of their contents, would reveal quite specifically certain sources of information, certain methods of collecting information, the personnel involved in investigations and the scope of these investigations, and this could only have consequences injurious to these investigations, which the Government of Canada decided were necessary in the interest of national security.

11. For all these reasons I am of the opinion, and I certify under s. 41(2) of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, that the production or discovery of the files and documents mentioned in paragraph 7 of this affidavit and the attached Appendix, or any one of them, would be injurious to national security.

12. I therefore object to the production of these files and documents and the disclosure of their contents by a member of the R.C.M.P., or by any person having one of these documents in his possession either lawfully or unlawfully or having had access to them on occasion, or as the result of an exchange of information between the R.C.M.P. and the various police forces, including the Quebec Police Force and the Montreal Urban Community Police Department.

## The Commissioner's orders

The conclusions of the decision given by the Commissioner on October 18, 1977 after consider-

Gendarmerie Royale du Canada se rapportant aux documents mentionnés aux sous-paragraphes a) et b) du paragraphe 4 du présent affidavit pour la période du 1er janvier 1972 au 28 septembre 1977.

8. Je sais et je crois effectivement que les documents et dossiers mentionnés au paragraphe 7 ci-haut ainsi qu'à l'Annexe ci-jointe ont été faits et sont tenus dans le secret le plus strict dans le cadre d'enquêtes courantes et permanentes dans toutes les régions du Canada, sur des questions d'extrême importance pour la sécurité nationale.

9. Permettre la production de l'un des documents mentionnés au paragraphe 7 ainsi qu'à l'Annexe ci-jointe, ou la révélation du contenu de l'un d'eux lors d'un témoignage, compromettrait gravement l'efficacité des enquêtes courantes et permanentes effectuées par le Service de sécurité de la Gendarmerie Royale du Canada et pourrait contrecarrer les opérations que mène le Service de sécurité de la Gendarmerie Royale du Canada conformément au mandat qu'il a reçu du Gouvernement du Canada.

10. En particulier, la production des documents mentionnés au paragraphe 7 ainsi qu'à l'Annexe ci-jointe, ou la révélation de leur contenu dévoilerait avec une certaine précision, certaines sources d'information, certaines méthodes de collecte de renseignements, le personnel impliqué dans ces enquêtes ainsi que l'étendue de la portée des enquêtes, ce qui n'entraînerait que des conséquences préjudiciables à ces enquêtes, jugées nécessaires par le Gouvernement du Canada dans l'intérêt de la sécurité nationale.

11. Pour toutes ces raisons je suis d'avis et je certifie en vertu de l'article 41(2) de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970, 2ième Supplément, Chapitre 10, que la production ou communication des dossiers et des documents mentionnés au paragraphe 7 du présent affidavit ainsi qu'à l'Annexe ci-jointe, ou de l'un deux, serait préjudiciable à la sécurité nationale.

12. Je m'oppose donc à la production de ces dossiers et documents ainsi qu'à la divulgation de leur contenu par un membre de la Gendarmerie Royale du Canada ou par toute personne ayant en sa possession d'une façon licite ou illicite l'un de ces documents ou y ayant eu accès à l'occasion, ou à la suite d'échange de renseignements entre la Gendarmerie Royale du Canada, et les divers corps policiers dont la Sureté du Québec et le Service de Police de la Communauté Urbaine de Montréal.

## Les décisions du commissaire

Les conclusions de la décision rendue par le commissaire le 18 octobre 1977 après examen de

ing the affidavit and the submissions of counsel for the Solicitor General were as follows (numbers added for convenience as agreed at the hearing):

[TRANSLATION] The Commission:

1. CONSIDERS that it is a court within the meaning of s. 41(2) of the *Federal Court Act* with regard to present and former members of the R.C.M.P., employees and former employees of the Government of Canada and federal government politicians;

2. CONSIDERS that it is not a court with regard to all its other witnesses; an affidavit from the Solicitor General of Canada under s. 41(2) is not effective against it in such cases;

3. REJECTS affidavits P-6 and P-7 as not being in accordance with the Act;

4. ACCEPTS affidavit P-40 as regards the R.C.M.P. files and documents that were not produced before the Commission by the R.C.M.P., the Quebec Police Force or the Montreal Urban Community Police Department; the same applies to the contents of Appendix 1 of affidavit P-40; it will refuse discovery and production without any examination of the documents;

5. AUTHORIZES counsel for the Solicitor General to be present, solely for the purpose of helping the Commission fulfill its obligation arising from the filing of affidavit P-40 during the *in camera* hearings at which evidence will be given by present and former members of the R.C.M.P., employees and former employees of the Government of Canada and federal government politicians;

6. ACKNOWLEDGES that counsel for the Solicitor General of Canada have the same rights as any counsel appearing before it during public hearings;

7. REJECTS, even assuming that it constitutes a court with regard to all its witnesses—an assumption which is denied—, those parts of affidavit P-40 concerning non-production and non-disclosure of:

—the R.C.M.P. files and documents produced before the Commission by the Q.P.F. or the M.U.C.P.D. and marked as follows: "This document is the property of the Government of Canada. It must be classified as a SECRET document and its contents may not be circulated in whole or in part without the author's prior consent";

—the R.C.M.P. files and documents sent to the Q.P.F. or the M.U.C.P.D. that were produced before the Commission by the Q.P.F. or the M.U.C.P.D. and not

l'affidavit et de l'argumentation de l'avocat du Solliciteur général sont les suivantes (c'est à l'audience que les numéros ont été ajoutés pour plus de commodité):

La Commission:

1. CONSIDERE qu'elle est un tribunal au sens de l'article 41.2 de la *Loi de la Cour fédérale* vis-à-vis des membres actuels et anciens de la Gendarmerie Royale du Canada, des fonctionnaires et ex-fonctionnaires du Gouvernement du Canada et des hommes politiques du Gouvernement fédéral;

2. CONSIDERE qu'elle n'est pas un tribunal vis-à-vis de tous ses autres témoins; un affidavit du Solliciteur général du Canada en vertu de l'article 41.2 ne lui est pas opposable dans ces cas;

3. REJETTE les affidavits P-6 et P-7 comme n'étant pas conformes à la loi;

4. ACCUEILLE l'affidavit P-40 pour ce qui est des dossiers et documents de la Gendarmerie Royale du Canada qui n'ont pas été produits devant la Commission par la Gendarmerie Royale du Canada, la Sûreté du Québec, ou le Service de Police de la Communauté Urbaine de Montréal; tel le contenu de l'annexe 1 de l'affidavit P-40; elle en refusera la production et la communication sans les examiner;

5. AUTORISE les procureurs du Solliciteur général à être présents, aux seules fins d'aider la Commission à remplir son obligation née du dépôt de l'affidavit P-40, lors des audiences à huis clos au cours desquelles témoigneront les membres actuels et anciens de la Gendarmerie Royale du Canada, les fonctionnaires et ex-fonctionnaires du Gouvernement du Canada, et les hommes politiques du Gouvernement fédéral;

6. RECONNAIT aux procureurs du Solliciteur général du Canada les mêmes droits que ceux de tous les procureurs comparaissant devant elle lors des audiences publiques;

7. REJETTE en assumant même qu'elle constitue un tribunal vis-à-vis de tous ses témoins—ce qui est nié—les parties de l'affidavit P-40 relatives à la non production et à la non divulgation:

—des dossiers et documents émanant de la GRC produits à la Commission par la SQ ou le SPCUM et portant la mention suivante: «Ce document appartient au Gouvernement du Canada. Il doit être mis à l'abri à titre de document SECRET son contenu en tout ou en partie ne doit pas être circulé sans consentement préalable de l'auteur»;

—des dossiers et documents émanant de la GRC transmis à la SQ ou au SPCUM, produits par la SQ ou le

marked as being the property of the Government of Canada;

—the telexes of reports on the electronic eavesdropping carried out by the R.C.M.P. at 3459 St. Hubert Street in Montreal that were sent to the M.U.C.P.D. and produced before the Commission by the M.U.C.P.D.;

—certain parts of a document prepared by Mr. Fernand Tanguay of the M.U.C.P.D. that was filed before the Commision as Exhibit P-38;

—the analysis reports on the documentation seized from the M.D.P.P.Q., the A.P.L.Q. and the Coopérative de déménagement du 1er mai, prepared during the months following the search and produced before the Commission;

—certain documents referred to in affidavit P-40 as reports on technical projects (electronic eavesdropping) produced before the Commission by the M.U.C.P.D. as Exhibit H-15 and made public as P-34 and P-35;

8. INVITES the representatives of the Solicitor General of Canada to make the representations they consider appropriate under article 3.2 of the Commission's rules of practice and procedure.

The conclusions of the motion for a writ of evocation take exception to paragraphs 2, 5 and 7 of the above conclusions. They also challenge in its entirety a further decision of the Commissioner issued November 1st, 1977 in the following terms:

[TRANSLATION] On October 20, 1977 one of the Commission's counsel, Mr. Michel Décary, asked Mr. Claude Brodeur, a member of the R.C.M.P., the following question:

"Were you aware that members under your authority, your command, participated in illegal operations or activities?" (October 20, 1977, volume 29, p. 18)

Various representations having been made, the Commission decided to suspend the examination of Mr. Brodeur and to make a final ruling on the objection on November 1, 1977.

The evidence adduced in *The Queen v. Coutellier, Beaudry & Cobb*, which the Commission examined with the authorization of the Attorney General of Quebec, and that gathered by the Commission itself, indicate:

(A) That the witness was personally involved in the circumstances surrounding the search made during the night of October 6 to 7, 1972 at 3459 St. Hubert Street in Montreal;

SPCUM devant la Commission et ne portant pas le sceau de propriété du Gouvernement du Canada;

—des télex reproduisant des comptes rendus de l'écoute électronique effectuée par la GRC au 3459 de la rue Saint-Hubert à Montréal, transmis au SPCUM et produits par le SPCUM devant la Commission;

—de certaines parties d'un document préparé par M. Fernand Tanguay du SPCUM déposé devant la Commission sous la cote P-38;

—des rapports d'analyse de la documentation saisie au MDPPQ, à l'APLQ et à la Coopérative de déménagement du 1er mai, faits dans les mois qui ont suivi la perquisition et qui ont été produits devant la Commission;

—de certains documents visés par l'affidavit P-40 à titre de rapports ou comptes rendus de projets techniques (écoute électronique) produits par le SPCUM devant la Commission sous la cote H-15 et rendus publics sous les cotes P-34 et P-35;

8. INVITE les représentants du Solliciteur général du Canada à faire les représentations qu'ils jugeront à propos dans le cadre de l'article 3.2 des règles de pratique et de procédure de la Commission.

Les conclusions de la requête en évocation contestent les paragraphes 2, 5 et 7 précités, ainsi que la totalité d'une décision rendue ultérieurement par le commissaire le 1er novembre 1977, dans les termes suivants:

Le 20 octobre 1977, un des procureurs de la Commission, Me Michel Décary posait à M. Claude Brodeur, membre de la Gendarmerie Royale du Canada, la question suivante:

«Avez-vous eu connaissance que des membres tombant sous votre autorité, votre commandement, aient eux participé à des opérations ou des activités illégales?» (20 octobre 1977, volume 29, p. 18)

A la suite de diverses représentations, la Commission devait décider de surseoir à l'interrogatoire de monsieur Brodeur et de rendre une décision définitive sur l'objection, le 1er novembre 1977.

La preuve présentée dans l'affaire *La Reine c. Coutellier, Beaudry & Cobb*, dont la Commission a pris connaissance avec l'autorisation du Procureur général du Québec et celle recueillie par la Commission elle-même, indiquent:

A) Que le témoin est personnellement impliqué dans les circonstances qui ont entouré la perquisition effectuée dans la nuit du 6 au 7 octobre 1972 au 3459 de la rue Saint-Hubert à Montréal;

(B) That the witness was personally involved in certain previous or subsequent events that might be related to the circumstances surrounding the search or the search itself;

(C) That consequently the Commission must examine his behaviour as a person involved in the search or in a previous or subsequent event that might be related to the circumstances of the search or to the search itself.

It should be mentioned that among the specific points which the Commission is to investigate and report on, the Lieutenant-Governor in Council specifically mentioned:

"The methods used during this search and the frequency of their use".

The word "method" means "way of acting with regard to someone else" and refers to behaviour, conduct, manner of acting or method to be followed to obtain a result.

The evidence already reveals some of the methods used during the search carried out at 3459 St. Hubert Street in Montreal, but our inquiry should not stop there. What is at the very heart of the methods used, and characterizes the entire operation or the conduct of the police in this matter, is the fact that the police acted illegally.

The question asked is aimed directly at ascertaining the existence and frequency of use of the illegal methods employed on other occasions and the frequency of their use. This question falls squarely within the Commission's mandate.

The Commission accordingly orders you, Mr. Brodeur, to answer the following question:

"Were you aware that members under your authority, your command, participated in illegal operations?"

Finally exception is taken to a decision of the Commissioner given December 5, 1977 the conclusions of which read:

[TRANSLATION] The Commission:

REQUIRES the production before it of a written authorization or a written report of an oral authorization given by Mr. Jean-Pierre Goyer to Mr. John Starnes and/or other persons on or about November 3, 1972, as well as of any other written authorizations, or any other written reports of oral authorizations, given by Mr. Jean-Pierre Goyer to Mr. John Starnes and/or other persons regarding the electronic eavesdropping carried out at 3459 St. Hubert Street in Montreal;

B) Que le témoin est personnellement impliqué dans certains faits antérieurs ou postérieurs pouvant se rapporter aux circonstances entourant la perquisition ou la perquisition elle-même;

C) Qu'en conséquence, la Commission doit examiner son comportement à titre de personne impliquée dans la perquisition ou dans un fait antérieur ou postérieur pouvant se rapporter aux circonstances de cette dernière ou à la perquisition elle-même.

Parmi les points spécifiques sur lesquels la Commission doit faire enquête et rapport, il convient de mentionner que le Lieutenant-Gouverneur en Conseil a spécifiquement mentionné:

«Les procédés employés lors de cette perquisition et la fréquence de leur utilisation».

Le mot «procédé» signifie «façon d'agir à l'égard d'autrui» et il réfère à comportement, à conduite, à manière d'agir, à la méthode à suivre pour obtenir un résultat.

La preuve révèle déjà certains des moyens utilisés lors de la perquisition effectuée au 3459 de la rue Saint-Hubert à Montréal, mais là ne doit pas s'arrêter notre enquête. Ce qui est au cœur même des procédés utilisés et qui caractérise toute l'opération ou la manière d'agir des policiers dans cette affaire, est que les policiers ont agi illégalement.

La question posée vise directement à vérifier l'existence et la fréquence de l'utilisation des procédés illégaux employés en d'autres occasions et la fréquence de leur utilisation. Cette question entre parfaitement dans le cadre du mandat de la Commission.

En conséquence, la Commission vous ordonne monsieur Brodeur de répondre à la question suivante:

«Avez-vous eu connaissance que des membres tombant sous votre autorité, votre commandement, aient eux participé à des opérations illégales?»

En dernier lieu, on conteste la décision rendue le 5 décembre 1977 par le commissaire et dont voici les conclusions:

La Commission:

JUGE NÉCESSAIRE la production devant elle d'une approbation écrite ou un compte-rendu écrit d'une approbation verbale donnée par Monsieur Jean-Pierre Goyer à M. John Starnes et/ou d'autres personnes, le ou vers le 3 novembre 1972 ainsi que de toutes autres approbations écrites ou tous autres comptes rendus écrits d'approbations verbales données par M. Jean-Pierre Goyer à M. John Starnes et/ou d'autres personnes relativement à l'écoute électronique effectuée au 3459 de la rue St-Hubert à Montréal;

REQUIRES the production before it of the files and documents concerning "disruptive tactics", and in particular those classified in file D-938-Q-25;

REQUIRES the production before it of all files, including the documents, statements, depositions and reports, connected with the investigation known to have begun on or about June 1, 1977 under the direction of Messrs. Nowlan and/or Quintal and/or other persons, prepared for one or more of these persons or any other person, concerning allegations of acts said to be illegal or reprehensible and committed in the territory of Quebec;

ORDERS the Solicitor General of Canada, under all penalties provided for by the Act, to give it the said files and documents on December 12, 1977 at 2:00 p.m. in room 5.15 of the Courthouse, 1 Notre Dame Street East, in Montreal;

INVITES the representatives of the Solicitor General of Canada to make any representations they consider appropriate under article 3.2 of the Commission's rules of practice and procedure after giving it the said documents.

JUGE NÉCESSAIRE la production devant elle des dossiers et documents concernant le sujet «disruptive tactics» et plus particulièrement ceux cotés dans le dossier D-938-Q-25;

JUGE NÉCESSAIRE la production devant elle de tous les dossiers y compris les documents, déclarations, dépositions, et rapports annexés à l'enquête connue pour avoir débuté le ou vers le 1er juin 1977 sous la direction de Messieurs Nowlan et/ou Quintal et/ou d'autres personnes préparés pour le bénéfice de l'une et/ou de ces personnes ou de toute autre personne au sujet d'allégations d'actes présumément illégaux ou répréhensibles commis sur le territoire du Québec;

ORDONNE, sous toutes peines prévues par la Loi, au Solliciteur Général du Canada de lui remettre lesdits dossiers et documents le 12 décembre 1977 à 14:00 heures en la salle 5.15 du Palais de Justice, 1, est rue Notre-Dame à Montréal;

INVITE les représentants du Solliciteur Général du Canada à faire les représentations qu'ils jugeront à propos dans le cadre de l'article 3.2 des règles de pratique et de procédure de la Commission après lui avoir remis lesdits documents.

## The allegations

In respect of all the above, the motion for a writ of evocation includes the following main allegations:

[TRANSLATION] 26. Moreover, respondent Keable is giving his mandate an unconstitutional interpretation, which is *ultra vires* the powers of the Quebec Legislature, in that he is inquiring into and intends to inquire into the following subjects:

(a) the operating rules of the R.C.M.P.'s Security Service;

(b) the Security Service organization, including the pattern of authority among the various levels;

(c) the methods of collecting information, such as:

(i) technical or electronic sources;

(ii) human sources, recruiting, informing and payment;

(iii) searches;

(iv) interviews with subjects of interest;

(v) infiltration;

(vi) surveillance and shadowing;

(d) the system of classifying files on individuals and the movements of and rules governing the management of the files;

(e) the operation of internal communications and communications among the various police forces;

## Les allégations

A l'égard de tout ce qui précède, les principales allégations de la requête en évocation sont les suivantes:

26. De plus l'intimé Keable donne à son mandat une interprétation inconstitutionnelle et *ultra vires* des pouvoirs de la Législature du Québec en ce sens qu'il enquête et qu'il entend enquêter sur les sujets suivants:

a) les règles de fonctionnement du service de sécurité de la GRC;

b) l'organigramme du service de sécurité y compris les relations d'autorité entre les divers niveaux;

c) les méthodes de cueillette de l'information comme:

i) les sources techniques ou électroniques;

ii) les sources humaines, recrutement, relation, paiement;

iii) les perquisitions;

iv) les entrevues avec des sujets d'intérêt;

v) l'infiltration;

vi) la surveillance et la filature;

d) le système de classification des dossiers sur les individus et les mouvements et les règles régissant la gestion des dossiers;

e) le fonctionnement des communications internes et des communications entre les divers corps policiers;

(f) internal disciplinary investigations, and in particular the investigation conducted by superintendent Nowlan during June 1977;

(g) the relations between the Commissioner of the R.C.M.P. and the Director General of Security and senior officials of the Solicitor General's Department, the Prime Minister of Canada's Office, the Cabinet, the Solicitor General of Canada, the Prime Minister of Canada and the Cabinet Committee on Security;

(h) the kidnapping of James Cross, the kidnapping and assassination of Pierre Laporte, the visit of Cohn-Bendit to Canada, an alleged escape plot in 1972, an alleged airplane hijacking plot in 1972 and other subjects related to the 1970 October crisis and the acts of terrorism between 1963 and 1973;

(i) interception of mail for purposes of counter-espionage or anti-subversion;

. . .

31. The inquiry conducted by respondent may lead to breaches of the Official Secrets Act by the witnesses, and confronts members and former members of the R.C.M.P. with multiple and contradictory obligations: the obligation to give answer to respondent, the obligations under the R.C.M.P. Act and the obligations under the Official Secrets Act;

32. The inquiry conducted by respondent encroaches upon the function of the federal commission of inquiry into the R.C.M.P's Security Service, negates the precautions for confidentiality taken by the federal government in the direction of this commission, and in general this investigation conducted by respondent usurps the authority and functions of a commission validly created by the Governor in Council in the exercise of his mandate.

## The constitutional questions

On the appeal to this Court an order was made stating the constitutional issues raised in the form of the five following questions:

1. Are the Orders-in-Council 1968-77, 2736-77, 2986-77 and 3719-77, in whole or in part, *ultra vires* the Province of Quebec?

2. Are the powers of a commissioner appointed under provincial legislation for the purpose of inquiring into matters concerning the administration of justice in the Province limited by the distribution of legislative powers as provided for in the *British North America Act*?

3. If members of a federal institution, namely the Royal Canadian Mounted Police, be involved in allegedly criminal or reprehensible acts, does a commissioner appointed under provincial legislation for the purpose of inquiring into matters concerning the administration of

f) les enquêtes disciplinaires internes et plus particulièrement l'enquête conduite par le surintendant Nowlan au cours du mois de juin 1977;

g) les relations entre le Commissaire de la GRC et le directeur général de la sécurité et les hauts fonctionnaires du solliciteur-général, du bureau du Premier Ministre du Canada, du Cabinet, le Solliciteur-général du Canada, le Premier Ministre du Canada et le «Conseil de sécurité du Cabinet»;

h) l'enlèvement de James Cross, l'enlèvement et l'assassinat de Pierre Laporte, la visite de «Cohn-Bendit» au Canada, un présumé complot d'évasion en 1972, un présumé complot de détournement d'avion en 1972 et autres sujets reliés à la crise d'octobre 1970 et aux actes de terrorisme entre 1963 et 1973;

i) l'interception du courrier pour des fins de contre-espionnage ou d'anti-subversion;

. . .

31. L'enquête menée par l'intimé peut entraîner par les témoins la violation de la Loi concernant les secrets officiels et place les membres et les anciens membres de la GRC devant des obligations multiples et contradictoires, l'obligation de répondre à l'intimé, les obligations découlant de la Loi concernant la GRC et les obligations découlant de la Loi concernant les secrets officiels;

32. L'enquête menée par l'intimé empiète sur la fonction de la Commission fédérale d'enquête sur le service de sécurité de la GRC, annule les précautions de confidentialité prises par l'autorité fédérale dans la conduite de cette commission et généralement la présente enquête menée par l'intimé usurpe l'autorité et les fonctions d'une commission validement créée par le Gouverneur général en conseil et qui exécute son mandat;

## Les questions constitutionnelles

Sur pourvoi en cette Cour, les questions constitutionnelles ont été formulées par ordonnance comme suit:

1. Est-ce que les arrêtés en conseil portant les numéros 1968-77, 2736-77, 2986-77 et 3719-77 sont, en tout ou en partie, *ultra vires* de la province de Québec?

2. Est-ce que les pouvoirs de faire enquête d'un commissaire nommé en vertu d'une loi provinciale en matière d'administration de la justice dans la province, sont limités par le partage des pouvoirs législatifs en vertu de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*?

3. Lorsque des membres d'une institution fédérale, soit la Gendarmerie royale du Canada, sont impliqués dans des actes qu'on allègue être criminels ou répréhensibles, un commissaire chargé d'une enquête en matière d'administration de la justice dans la province en vertu d'une

justice in the Province have the right, while conducting an inquiry into the circumstances surrounding the commision of said acts, to inquire into:

(a) the federal institution, namely, the Royal Canadian Mounted Police;

(b) the rules, policies and procedures governing the members of the institution who are involved;

(c) the operations, policies and management of the institution;

(d) the management, operations, policies and procedures of the security service of the Royal Canadian Mounted Police;

and to make recommendations for the prevention of the commission of said acts in the future?

4. Can the Solicitor General of Canada or any other Minister of the Crown in Right of Canada, in his official capacity, be compelled to appear, testify and produce documents by a commissioner appointed pursuant to provincial legislation for the purpose of inquiring into matters concerning the administration of justice in the Province?

5. Does a Minister of the Crown in Right of Canada, in his official capacity, have the constitutional power to prevent by means of affidavit or otherwise, the production of documents demanded by a commissioner appointed pursuant to provincial legislation for the purpose of inquiring into matters concerning the administration of justice in the Province, when such documents may relate to the commission of allegedly criminal or reprehensible acts, to circumstances surrounding such acts, or to the frequency of their occurrence?

loi provinciale a-t-il le droit, en faisant enquête sur les circonstances entourant la perpétration desdits actes, de s'enquérir sur:

(a) l'institution fédérale, soit la Gendarmerie royale du Canada;

(b) les règles, les politiques et la procédure régissant les membres de l'institution qui y sont impliqués;

(c) le fonctionnement, les politiques et la gestion de l'institution;

(d) la gestion, le fonctionnement, les politiques et la procédure du service de sécurité de la Gendarmerie royale du Canada;

et de faire des recommandations sur les mesures à prendre pour éviter que de tels actes ne se reproduisent à l'avenir?

4. Le Solliciteur Général du Canada ou un autre ministre de la Couronne aux droits du Canada, ès qualité, peut-il être contraint par un commissaire chargé d'une enquête en matière d'administration de la justice dans la province en vertu d'une loi provinciale de comparaître, de témoigner et de déposer des documents?

5. Est-ce qu'un ministre de la Couronne aux droits du Canada, ès qualité, a le pouvoir constitutionnel d'empêcher par un affidavit ou autrement la production de documents réclamés par un commissaire chargé d'une enquête en matière d'administration de la justice dans la province en vertu d'une loi provinciale lorsque ces documents peuvent se rapporter à la perpétration d'actes qu'on allègue être criminels ou répréhensibles, à des circonstances les entourant ou à leur fréquence?

## The interventions

Interventions have been filed on behalf of the Attorneys General of Ontario, New Brunswick, Manitoba, British Columbia, Saskatchewan and Alberta, generally supporting the appeal in varying degree. Leaving aside for the moment the question raised by the dissenting judge in the Court of Appeal—the extent of a staying order—I propose to deal with the merits by considering the constitutional questions in order, but taking the first three together.

## The validity of the Commission's mandate

Although unanimously of the view that the motion's allegations required the issuance of a writ of evocation, the Court of Appeal was equally

## Les interventions

Les procureurs généraux de l'Ontario, du Nouveau-Brunswick, du Manitoba, de la Colombie-Britannique, de la Saskatchewan et de l'Alberta, sont intervenus à l'appui du pourvoi mais, pour la plupart, dans une certaine mesure seulement. Je traiterai plus tard de la question soulevée par le juge dissident en Cour d'appel—la portée de l'ordonnance de sursis—et j'examinerai d'abord les questions constitutionnelles dans l'ordre, mais en groupant les trois premières.

## La validité du mandat du commissaire

Bien qu'unanimement d'avis que les allégations de la requête justifient un bref d'évocation, la Cour d'appel est tout aussi unanime à conclure que

unanimous in holding that the Commission's mandate was not in excess of provincial powers.

In support of this conclusion, appellants submitted first that there was no constitutional restriction on the possible scope of such an inquiry. It was contended that there was nothing to prevent a provincial government from ordering, in the public interest, an investigation into any subject whatever, just as any university or private institution can. The short answer to this contention is that this is not an inquiry of the same kind; it is being made, not by resorting only to generally available sources of information, but by compelling the attendance of witnesses to testify under oath and to produce documents. Such powers are not available to a commission set up by virtue of the royal prerogative, they depend on statutory authority, in the present case, on the *Public Inquiry Commission Act* under which this Commission was established. A provincial statute cannot be effective beyond the constitutional limits of a provincial legislature's authority. In *Reference re a Commission of Inquiry into the Police Department of Charlottetown*[8], Nicholson C.J., P.E.I., said after referring to *Kelly & Sons v. Mathers*[9], (at p. 424):

This statement of Perdue, J.A., with which I agree, is to the effect that the Lieutenant-Governor in Council of a Province has power, apart from the *Public Inquiries Act*, to issue a commission to investigate matters which fall strictly within one of the classes of subjects assigned exclusively to the provincial Legislatures by s. 92 of the *British North America Act, 1867*, but that such a power by itself would not by itself entitle the commissioner or persons named to compel the attendance of witnesses or to administer oaths.

This is in accordance with what Viscount Haldane has said in *Attorney General for the Commonwealth of Australia v. Colonial Sugar*[10], (at p. 257):

A Royal Commission has not, by the laws of England, any title to compel answers from witnesses, and such a title is therefore not incidental to the execution of its powers under the common law.

[8] (1977), 74 D.L.R. (3d) 422.
[9] (1915), 23 D.L.R. 225.
[10] [1914] A.C. 237.

le mandat du commissaire n'outrepasse pas la compétence provinciale.

A l'appui de cette conclusion, les appelants prétendent tout d'abord qu'il n'existe aucune limite constitutionnelle à la portée d'une telle enquête. Selon eux, rien n'empêche un gouvernement provincial d'ordonner, dans l'intérêt public, une enquête sur n'importe quel sujet, au même titre qu'une université ou une institution privée peut le faire. A cela il faut répondre qu'il ne s'agit pas d'une enquête de même nature; cette enquête-ci ne fait pas appel à des sources de renseignements accessibles à tous, mais procède par assignations à comparaître pour témoigner sous serment et produire des documents. Une commission établie en vertu de la prérogative royale, n'a pas ce pouvoir, elle ne l'obtient que par une loi, en l'occurrence la *Loi des commissions d'enquête* en vertu de laquelle cette commission a été établie. Une loi provinciale ne peut avoir d'effet au-delà des limites constitutionnelles du pouvoir législatif provincial. Dans *Reference re a Commission of Inquiry into the Police Department of Charlottetown*[8], le juge en chef de l'Île-du-Prince-Édouard, le juge Nicholson, a déclaré, après avoir cité l'arrêt *Kelly & Sons v. Mathers*[9], (à la p. 424):

[TRADUCTION] Ce que disait le juge Perdue, et je suis d'accord avec lui, c'est que le lieutenant-gouverneur en conseil d'une province, abstraction faite du *Public Inquiries Act*, a le pouvoir d'établir une commission chargée d'enquêter sur des matières qui relèvent directement d'une des catégories de sujets attribués exclusivement aux législatures provinciales par l'article 92 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*, mais ce pouvoir n'autorise pas de lui-même le commissaire ni les personnes nommées à assigner des témoins ou à les assermenter.

Cet énoncé est conforme à ce que disait le vicomte Haldane dans l'arrêt *Attorney General for the Commonwealth of Australia v. Colonial Sugar*[10], (à la p. 257):

[TRADUCTION] Une commission royale n'est pas autorisée par les lois d'Angleterre à contraindre des témoins à répondre et ce pouvoir n'est donc pas normalement accessoire en droit à l'exécution de ses fonctions.

[8] (1977), 74 D.L.R. (3d) 422.
[9] (1915), 23 D.L.R. 225.
[10] [1914] A.C. 237.

On the other hand, it appears to me that the majority opinion in *Di Iorio v. Warden of the Montreal Jail*[11], is conclusive of the validity of the Commission's mandate to the extent that it is for an inquiry into specific criminal activities. I can see no basis for a distinction between such an inquiry and an inquiry into "organized crime" as in *Di Iorio*, or a coroner's inquiry into a criminal homicide as in *Faber v. The Queen*[12], or a fire marshal's inquiry into arson as in *Regina v. Coote*[13]. Notwithstanding all the arguments submitted by counsel for the Solicitor General of Canada, I find myself bond by authority to hold that such inquiries come within the scope of "The Administration of Justice in the Province".

Reference was made to the judgment of the Court of Appeal of New Zealand in *Cook v. Attorney General*[14]. I do not find the decision of great interest, it merely turns on the proper construction of the relevant *Commissions of Inquiry Act*. In the present case, no question arises as to the extent of the legislation under which the inquiry was ordered. The issue is as to the extent of the province's legislative authority over this inquiry.

Reference was also made to the judgment in *McGee v. Pooley*[15], where an injunction was issued to restrain a security frauds investigation on the basis that this was an inquiry into a criminal matter. That case is of no authority: it rests on views which are not in accordance with the decision of the Privy Council rendered the following year in *Lymburn v. Mayland*[16].

Great stress was laid by the appellants as well as by intervenants on Dickson's J. statement in *Di Iorio*, at p. 208, that "A provincial commission of inquiry, inquiring into *any* subject, might submit a report in which it appeared that changes in federal laws would be desirable". This was said *obiter* in a case concerning an inquiry into organized crime.

[11] [1978] 1 S.C.R. 152.
[12] [1976] 2 S.C.R. 9.
[13] (1873), L.R. 4 P.C. 599.
[14] (1909), 28 N.Z.L.R. 405.
[15] [1931] 4 D.L.R. 475.
[16] [1932] A.C. 318.

D'un autre côté, l'opinion majoritaire dans l'arrêt *Di Iorio c. Gardien de la prison commune de Montréal*[11] me paraît concluante sur la validité du mandat de la Commission dans la mesure où il s'agit d'une enquête sur des activités criminelles spécifiées. Je ne vois aucune possibilité de distinction entre ce genre d'enquête et une enquête sur le «crime organisé» comme dans l'arrêt *Di Iorio*, ou une enquête de coroner sur un homicide criminel, comme dans l'arrêt *Faber c. La Reine*[12], ou une enquête de prévôt des incendies sur un incendie criminel comme dans l'arrêt *Regina v. Coote*[13]. Malgré l'argumentation de l'avocat du Solliciteur général du Canada, je me vois obligé par cette jurisprudence de conclure que ces enquêtes relèvent de «l'administration de la justice dans la province».

On nous a cité l'arrêt de la Cour d'appel de la Nouvelle-Zélande, *Cook v. Attorney General*[14]. Je ne vois pas quelle en est l'utilité, il ne porte que sur l'interprétation de la *Commissions of Inquiry Act* en cause. Ici, la portée de la législation en vertu de laquelle l'enquête a été ordonnée n'est pas en litige, le débat ne porte que sur l'étendue du pouvoir législatif provincial à cet égard.

On a également cité l'arrêt *McGee v. Pooley*[15], un cas d'injonction émise pour mettre fin à une enquête sur des fraudes en matière de valeurs, au motif qu'il s'agissait d'une enquête sur une matière pénale. Cet arrêt ne fait pas autorité car il repose sur une opinion qui n'est pas conforme à l'arrêt rendu l'année suivante par le Conseil privé dans *Lymburn v. Mayland*[16].

Les appelants, ainsi que les intervenants, ont beaucoup insisté sur la phrase suivante du juge Dickson dans l'arrêt *Di Iorio*, à la p. 208: «Une commission d'enquête provinciale, *quel que soit* l'objet de son enquête, peut soumettre un rapport qui indique qu'il y aurait lieu de modifier certaines lois fédérales». Cette affirmation était *obiter* dans

[11] [1978] 1 R.C.S. 152.
[12] [1976] 2 R.C.S. 9.
[13] (1873), L.R. 4 P.C. 599.
[14] (1909), 28 N.Z.L.R. 405.
[15] [1931] 4 D.L.R. 475.
[16] [1932] A.C. 318.

As previously noted, the basis of the decision was that such an inquiry into criminal activities is within the proper scope of "The Administration of Justice in the Province". The intended meaning of the sentence quoted is not that a provincial commission may validly inquire into any subject, but that any inquiry into a matter within provincial competence may reveal the desirability of changes in federal laws. The commission might therefore, whatever may be the subject into which it is validly inquiring, submit a report in which it appeared that changes in federal laws would be desirable. This does not mean that the gathering of information for the purpose of making such a report may be a proper subject of inquiry by a provincial commission.

I thus must hold that an inquiry into criminal acts allegedly committed by members of the R.C.M.P. was validly ordered, but that consideration must be given to the extent to which such inquiry may be carried into the administration of this police force. It is operating under the authority of a federal statute, the *Royal Canadian Mounted Police Act*, (R.S.C. 1970, c. R-9). It is a branch of the Department of the Solicitor General, (*Department of the Solicitor General Act*, R.S.C. 1970, c. S-12, s. 4). Parliament's authority for the establishment of this force and its management as part of the Government of Canada is unquestioned. It is therefore clear that no provincial authority may intrude into its management. While members of the force enjoy no immunity from the criminal law and the jurisdiction of the proper provincial authorities to investigate and prosecute criminal acts committed by any of them as by any other person, these authorities cannot, under the guise of carrying on such investigations, pursue the inquiry into the administration and management of the force. The doctrine of colourability is just as applicable in adjudicating on the validity of a commission's term of reference or decisions as in deciding on the constitutional validity of legislation. As Viscount Simon said in *Attorney General for Saskatchewan v. Attorney General for*

un arrêt concernant une enquête sur le crime organisé. Comme je l'ai déjà dit, le fondement de la décision est qu'une telle enquête sur des activités criminelles relève de «l'administration de la justice dans la province». La phrase précitée voulait dire non pas qu'une commission provinciale peut validement faire enquête sur n'importe quel sujet, mais qu'une enquête sur une matière de compétence provinciale peut révéler certains changements souhaitables dans les lois fédérales. La commission peut donc, quel que soit le sujet de l'enquête à laquelle elle a validement procédé, soumettre un rapport d'où il ressort que certaines modifications de la loi fédérale sont souhaitables. Cela ne veut pas dire que la collecte de renseignements aux fins d'un tel rapport puisse valablement devenir un sujet d'enquête pour une commission provinciale.

Je dois donc conclure que l'on a validement ordonné la tenue d'une enquête sur des actes criminels reprochés à des membres de la G.R.C., mais qu'il faut examiner jusqu'à quel point l'enquête peut être menée sur l'administration de cette police. Cette dernière est régie par une loi fédérale, la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* (S.R.C. 1970, chap. R-9) et relève du ministère du Solliciteur général, (*Loi sur le ministère du Solliciteur général*, S.R.C. 1970, chap. S-12, art. 4). On ne conteste pas que l'établissement et l'administration de cette police dans le cadre du gouvernement du Canada relèvent de l'autorité du Parlement. Il est donc évident qu'aucune autorité provinciale ne peut s'ingérer dans son administration. Le personnel de la Gendarmerie royale ne jouit d'aucune immunité contre le pouvoir des autorités provinciales appropriées de faire enquête et d'instituer des poursuites en cas d'actes criminels commis par l'un d'eux comme par toute autre personne, mais ces autorités provinciales ne peuvent en prendre prétexte pour faire enquête sur l'administration et la gestion de cette police. La théorie du détournement de pouvoir s'applique tout autant à l'examen de la validité du mandat ou des décisions d'une commission qu'à celui de la constitutionnalité d'une loi. Comme le disait le vicomte Simon dans l'arrêt *Procureur général de la Sas-*

*Canada*[17], (at p. 124) "you cannot do that indirectly which you are prohibited from doing directly".

The words [TRANSLATION] "and the frequency of their use" at the end of paragraph a) as well as the words "and the frequency of their use" at the end of paragraph c), of the Commissioner's mandate, do not contemplate an inquiry into criminal acts but into the methods used by the police forces. Those are essential aspects of their administration and therefore, to the extent that those words relate to the R.C.M.P., what they purport to authorize is beyond provincial jurisdiction to inquire into. That this is the intended scope of the inquiry is apparent from the subpoenas which call for the production of all operating rules and manuals. For similar reasons, I would hold that paragraph d) is invalid in so far as it relates to the R.C.M.P. This paragraph pertaining to recommendations, following as it does provisions contemplating an inquiry into the regulations and practices of the R.C.M.P., is clearly intended to invite, as a purpose of the inquiry, recommendations for changes in such regulations and practices. Inasmuch as these are the regulations and practices of an agency of the federal government, it is clearly not within the proper scope of the authority of a provincial legislature to authorize such an intrusion by an agent of a provincial government.

Counsel for the appellants took exception to the statement by Paré J.A. that [TRANSLATION] "a commission of inquiry ... is merely an extension of the executive branch, which it serves and to which it reports". It was contended that a commission's status was like that of a court, one of independence towards the executive. In support of this contention, reference was made to the report of the Royal Commission on some spying activities dated June 27, 1946, in which, at p. 683, reference is made to Clokie & Robinson, *Royal Commissions of Inquiry*, at pp. 150-151. It should, however, be noted that at p. 87 the authors of this book have written:

... A "crown-appointed" or "royal" commission is only in a formal sense a monarchial weapon; in practice it is

[17] [1949] A.C. 110.

*katchewan c. Procureur général du Canada*[17], (à la p. 124) [TRADUCTION] «nul ne peut faire indirectement ce qu'il lui est interdit de faire directement».

Les mots «et la fréquence de leur utilisation» à la fin de l'alinéa a), comme les mots «ainsi que la fréquence de leur utilisation» à la fin de l'alinéa c) du mandat du commissaire, ne visent pas une enquête sur des actes criminels mais une enquête sur les méthodes de la police. Celles-ci sont un aspect important de son administration et, par conséquent, dans la mesure où ces expressions visent la G.R.C., ce qu'elles prétendent autoriser outrepasse la compétence provinciale. Il ressort clairement des assignations qui demandent la production des règles et manuels en vigueur que tel était le but visé par l'enquête. Pour les mêmes raisons, je dois conclure que l'alinéa d) est invalide en ce qui concerne la G.R.C. Cet alinéa, qui prévoit des recommandations et vient à la suite des dispositions qui visent l'enquête sur les règles et méthodes de la G.R.C., a pour but évident de faire entrer dans l'objet de l'enquête la formulation de recommandations sur des changements à apporter à ces règles et méthodes. Puisqu'il s'agit de règles et méthodes d'un organisme du gouvernement fédéral, il est évident que la législature provinciale n'a pas le pouvoir d'autoriser une telle intrusion par un mandataire du gouvernement provincial.

L'avocat des appelants a contesté l'affirmation du juge Paré de la Cour d'appel que «une commission d'enquête ... n'est que le prolongement du pouvoir exécutif dont elle sert les fins et à qui elle fait rapport». Il a prétendu qu'une commission a un statut équivalent à celui d'un tribunal et est donc indépendante du pouvoir exécutif. A ce sujet, il a cité le rapport de la Commission royale sur des activités d'espionnage, en date du 27 juin 1946, dans lequel, à la p. 683, est cité l'ouvrage *Royal Commissions of Inquiry*, de Clokie et Robinson (au pp. 150 et 151). Il faut toutefois souligner qu'à la p. 87 les auteurs de cet ouvrage disent:

[TRADUCTION] ... Une commission royale n'est un instrument du monarque que dans un sens très forma-

[17] [1949] A.C. 110.

quite clearly and undeniably an agency of ministers who possess a majority in the House of Commons.

liste; en pratique elle est indéniablement le mandataire de ministres qui ont l'appui d'une majorité à la Chambre des Communes.

The Solicitor General not a compellable witness

I do not find it necessary to review at great length the numerous authorities cited on the fourth constitutional question. Because, at common law, a commission of inquiry has no power to compel the attendance of witnesses and to require the production of documents, any jurisdiction for such purposes depends on statutory authority, and it seems clear that provincial legislation cannot be effective by itself to confer such jurisdiction as against the Crown in right of Canada. In the recent case of *Her Majesty in right of Alberta v. C.T.C.*[18], Laskin C.J., said with the concurrence of all but two of the other members of the Court (at p. 72):

> . . . a Provincial Legislature cannot in the valid exercise of its legislative power, embrace the Crown in right of Canada in any compulsory regulation.

In *Quebec North Shore Paper v. C. P. Ltd.*[19], Laskin C.J., said, speaking for the full Court, (at p. 1063):

> . . . It should be recalled that the law respecting the Crown came into Canada as part of the public or constitutional law of Great Britain, and there can be no pretence that that law is provincial law. In so far as there is a common law associated with the Crown's position as a litigant it is federal law in relation to the Crown in right of Canada, just as it is provincial law in relation to the Crown in right of a Province, and is subject to modification in each case by the competent Parliament or Legislature. . . .

In *R. v. Richardson*[20], Estey J. said with reference to the Ontario *Highway Traffic Act* barring any action after the expiration of twelve months from the time the damages were sustained:

> . . . this statutory provision enacted by the province does not specifically mention His Majesty and therefore would not be effective against His Majesty in the right of the province and much less against His Majesty in the right of the Dominion. . . .

[18] [1978] 1 S.C.R. 61.
[19] [1977] 2 S.C.R. 1054.
[20] [1948] S.C.R. 57.

Le Solliciteur général ne peut être contraint à témoigner

Il me paraît inutile de m'attarder longtemps à la jurisprudence abondante citée au sujet de la quatrième question constitutionnelle. Puisqu'en *common law*, une commission d'enquête n'a aucun pouvoir de contraindre un témoin à comparaître ou d'exiger la production de documents, toute compétence à cet égard doit être conférée par une loi. Il me semble évident que la législature provinciale ne peut conférer une telle compétence à l'encontre de Sa Majesté du chef du Canada. Dans un arrêt récent, *Sa Majesté du chef de l'Alberta c. C.C.T.*[18], le juge en chef Laskin, avec l'accord de six collègues, dit à la p. 72:

> . . . une législature provinciale ne peut, dans l'exercice de ses pouvoirs législatifs, assujettir la Couronne du chef du Canada à une réglementation obligatoire.

Dans l'arrêt *Quebec North Shore Paper c. C.P. Ltée*[19], le juge en chef Laskin dit, au nom de toute la Cour (à la p. 1063):

> . . . Il est bon de rappeler que le droit relatif à la Couronne a été introduit au Canada comme partie du droit constitutionnel ou du droit public de la Grande-Bretagne; on ne peut donc prétendre que ce droit est du droit provincial. Dans la mesure où la Couronne, en tant que partie à une action, est régie par la *common law*, il s'agit de droit fédéral pour la Couronne du chef du Canada, au même titre qu'il s'agit de droit provincial pour la Couronne du chef d'une province, qui, dans chaque cas, peut être modifié par le Parlement ou la législature compétente. . . .

Dans l'arrêt *R. c. Richardson*[20], le juge Estey dit au sujet de *The Highway Traffic Act* de l'Ontario qui prescrit un délai de douze mois après la date du dommage pour l'introduction d'une action:

> [TRADUCTION] . . . cette disposition légale édictée par la province ne mentionne pas expressément Sa Majesté et ne s'applique donc pas à Sa Majesté du chef de la province et encore moins à Sa Majesté du chef du Canada. . . .

[18] [1978] 1 R.C.S. 61.
[19] [1977] 2 R.C.S. 1054.
[20] [1948] R.C.S. 57.

In *Gauthier v. The King*[21], Anglin J., as he then was, said at p. 194:

... Provincial legislation cannot *proprio vigore* take away or abridge any privilege of the Crown in right of the Dominion. . . .

Appellants submit that the decision of this Court in *Regina v. Snider*[22] means that a minister of the Crown is a compellable witness at a trial and they point out that under s. 7 of the provincial Act a commissioner has "all the powers of a judge of the Superior Court in term". This enactment cannot, at least towards federal authorities, have the effect of making an inquiry the legal equivalent of a trial. Such an inquiry is rather in the nature of a discovery and it seems to be well established that, at common law, the Crown enjoys a prerogative against being compelled to submit to discovery. In *La Société Les Affréteurs Réunis and The Shipping Controller*[23], Darling J. said (at p. 15):

... But even if the statement of Rigby L.J. was an *obiter dictum*, this Court is entitled to have regard to it and must look at it in order to see whether or not it lays down a principle which appears to be the right one. What he said was: "I have got to administer the law; the law is that the Crown is entitled to full discovery, and that the subject as against the Crown is not (1897) 2 Q.B. 384, 395." It was stated in *Tomline v. The Queen*, 4 Ex. D. 252, that the Crown does not owe discovery to the subject. I think Rigby L.J. was saying no more than that. There is thus a definite decision of the Court of Exchequer that the Crown is not bound to give discovery to the subject, and the opinion of a Lord Justice in the Court of Appeal recognizing that decision, and that decision and opinion are sufficient authority for this Court to recognize the rule which they lay down as the law of the land, unless it is convinced that it cannot be so. Rigby L.J. goes on: "That is a prerogative of the Crown, part of the law of England, and we must administer it as we find it. . . ."

In *Crombie v. The King*[24], Masten J. said (at p. 546):

[21] (1917), 56 S.C.R. 176.
[22] [1954] S.C.R. 479.
[23] [1921] 3 K.B.1.
[24] [1923] 2 D.L.R. 542.

Dans l'arrêt *Gauthier c. Le Roi*[21], le juge Anglin, alors juge puîné, dit à la p. 194:

[TRADUCTION] ... la législation provinciale ne peut d'elle-même supprimer ou restreindre un privilège de la Couronne du droit du Canada. . . .

Les appelants prétendent que la décision de cette Cour dans *Regina c. Snider*[22] signifie qu'un ministre du gouvernement peut être contraint de témoigner à un procès et ils soulignent qu'aux termes de l'art. 7 de la Loi provinciale un commissaire a «tous les pouvoirs d'un juge de la Cour supérieure siégeant en terme». Cette disposition ne peut avoir pour effet, du moins à l'égard d'autorités fédérales, de faire d'une enquête l'équivalent en droit d'un procès. Une telle enquête s'apparente davantage à la procédure de communication préalable de la preuve et il semble bien établi en *common law* que le gouvernement jouit d'une prérogative contre toute contrainte à l'examen préalable. Dans l'arrêt *La Société Les Affréteurs Réunis and The Shipping Controller*[23], le juge Darling dit (à la p. 15):

[TRADUCTION] ... Mais même si la déclaration du lord juge Rigby est *obiter dictum*, cette Cour a le droit de la considérer et doit en tenir compte pour déterminer si elle fait ou non état d'un principe exact. Il a dit: «Je dois appliquer la loi; la loi dit que la Couronne a droit à la communication intégrale de la preuve et que le sujet, vis-à-vis de la Couronne, n'a pas ce droit [1897] 2 Q.B. 384, 395.» On dit dans l'arrêt *Tomline v. The Queen*, 4 Ex. D. 252, que la Couronne n'est pas tenue de communiquer la preuve à un sujet. Je pense que le lord juge Rigby ne suggérait rien de plus. La Cour de l'Échiquier a donc statué que la Couronne n'est pas tenue de communiquer la preuve à un sujet, et l'opinion d'un lord juge de la Cour d'appel a confirmé cette décision; cette décision et cette opinion suffisent pour que cette Cour reconnaisse l'autorité de cette règle qu'ils ont considérée comme une règle de droit, à moins que la Cour n'estime que ce ne peut être le cas. Le lord juge Rigby continue: «Telle est la prérogative de la Couronne qui fait partie du droit anglais et nous devons l'appliquer. . . .»

Dans l'arrêt *Crombie v. The King*[24], le juge Masten dit (à la p. 546):

[21] (1917), 56 R.C.S. 176.
[22] [1954] R.C.S. 479.
[23] [1921] 3 K.B. 1.
[24] [1923] 2 D.L.R. 542.

. . . But, though discovery is a remedy merely, yet none the less the right of the Crown to refuse discovery is a matter of prerogative right: . . .

In *R. v. Lanctot*[25], Bond J. said (at p. 332):

It would appear, accordingly, from the authorities—a few of which I have referred to—that the Crown cannot be compelled to give discovery. . . .

Counsel for the appellants suggested that this question did not appear to have been raised initially as part of the Solicitor General's objections to the Commissioner's demands. Be that as it may, the point is raised in one of the constitutional questions set down in this Court, and was explicitly dealt with in the Court of Appeal where Paré J.A. said:

[TRANSLATION]I am therefore of the opinion that the provincial statute on commissions of inquiry, and the powers a commissioner is given under this statute, cannot bind the Crown in right of Canada, and respondent Commission cannot exercise against a Minister of the Crown in right of Canada the powers it is given by sections 7, 9, 10 and 11 of this statute. It should be emphasized in this regard that the subpoenas ordering the Solicitor General to appear and produce the required documents are not addressed to him personally but in his capacity as Solicitor General of Canada. In fact this could not have been otherwise, since it is only in this capacity that he has control of the documents required.

I would therefore answer question 4 in the negative.

## The Crown privilege

The last constitutional question relates to the extent of the Crown privilege claimed in the interest of national security. This brings up for consideration the provisions of s. 41 of the *Federal Court Act* which reads:

41. (1) Subject to the provisions of any other Act and to subsection (2), when a Minister of the Crown certifies to any court by affidavit that a document belongs to a class or contains information which on grounds of a public interest specified in the affidavit should be withheld from production and discovery, the court may examine the document and order its production and discovery to the parties, subject to such restric-

[25] (1941), 71 Que. K.B. 325.

[TRADUCTION] . . . Mais bien que la communication de la preuve soit une simple procédure, il n'en est pas moins vrai que le droit de la Couronne de s'y refuser est une question de prérogative: . . .

Dans l'arrêt *R. c. Lanctot*[25], le juge Bond dit (à la p. 332):

[TRADUCTION] Il semble donc que selon la jurisprudence—dont j'ai cité quelques arrêts—la Couronne ne peut être contrainte de communiquer la preuve. . . .

L'avocat des appelants prétend que cette question ne semble pas avoir été soulevée initialement dans les objections formulées par le Solliciteur général contre les exigences du commissaire. Quoi qu'il en soit, c'est une des questions constitutionnelles formulées devant cette Cour et elle a été expressément examinée en Cour d'appel; le juge Paré dit à cet égard:

Je suis donc d'avis que la loi provinciale sur les commissions d'enquête et les pouvoirs attribués à un commissaire en vertu de cette loi ne peuvent lier la Couronne fédérale et le Commissaire-intimé ne peut exercer contre un ministre de la Couronne fédérale les pouvoirs que lui attribuent les articles 7, 9, 10 et 11 de cette loi. Il faut souligner à ce sujet que les assignations ordonnant au Solliciteur général de comparaître et de produire les documents requis lui sont faites non pas personnellement, mais en sa qualité de Solliciteur général du Canada. D'ailleurs, il n'en pouvait être autrement puisque ce n'est qu'à ce titre qu'il a contrôle des documents exigés.

Je répondrai donc «Non» à la quatrième question.

## Le privilège de la Couronne

La dernière question constitutionnelle vise la portée du privilège de la Couronne invoqué dans l'intérêt de la sécurité nationale. Cette question m'amène à examiner les dispositions de l'art. 41 de la *Loi sur la Cour fédérale*:

41. (1) Sous réserve des dispositions de toute autre loi et du paragraphe (2), lorsqu'un ministre de la Couronne certifie par affidavit à un tribunal qu'un document fait partie d'une catégorie ou contient des renseignements dont on devrait, à cause d'un intérêt public spécifié dans l'affidavit, ne pas exiger la production et la communication, ce tribunal peut examiner le document et ordonner de le produire ou d'en communiquer la

[25] (1941), 71 B.R. 325.

tions or conditions as it deems appropriate, if it concludes in the circumstances of the case that the public interest in the proper administration of justice outweighs in importance the public interest specified in the affidavit.

(2) When a Minister of the Crown certifies to any court by affidavit that the production or discovery of a document or its contents would be injurious to international relations, national defence or security, or to federal-provincial relations, or that it would disclose a confidence of the Queen's Privy Council for Canada, discovery and production shall be refused without any examination of the document by the court.

Although this enactment is in the *Federal Court Act*, the wording makes it clearly applicable to "any court". This makes it applicable not only to the provincial courts which are, in the main, courts of general jurisdiction, federal and provincial, but also to any official invested with the powers of a court for the production of documents. I would in this respect make the same reasoning as for the availability of evocation: whenever the Commissioner claims to exercise such powers he is subject to the provisions applicable to a court in respect of those powers.

Counsel for the appellants pointed out that the Commissioner does not deny that he is subject to the application of s. 41 of the *Federal Court Act*. However, he has claimed the right to decide to what extent the Solicitor General's objections made by affidavit should be upheld, and the Court was invited by counsel to examine all the documents filed with the motion, including the complete transcript in thirty volumes of all of the proceedings at the inquiry. In my view, such an exhaustive examination of the voluminous exhibits filed with the motion and therein referred to does not come within the scope of the task assigned to the judge called upon to decide whether a writ of evocation should issue. Under the two-step procedure contemplated by the *Code of Civil Procedure*, the duty of the judge at the first hearing is described as follows, in art. 847 *C.C.P.*, second paragraph:

The judge to whom the motion is presented cannot authorize the issuance of a writ of summons unless he is of opinion that the facts alleged justify the conclusions sought.

teneur aux parties, sous réserve des restrictions ou conditions qu'il juge appropriées, s'il conclut, dans les circonstances de l'espèce, que l'intérêt public dans la bonne administration de la justice l'emporte sur l'intérêt public spécifié dans l'affidavit.

(2) Lorsqu'un ministre de la Couronne certifie par affidavit à un tribunal que la production ou communication d'un document serait préjudiciable aux relations internationales, à la défense ou à la sécurité nationale ou aux relations fédérales-provinciales, ou dévoilerait une communication confidentielle du Conseil privé de la Reine pour le Canada, le tribunal doit, sans examiner le document, refuser sa production et sa communication.

Bien que cette disposition fasse partie de la *Loi sur la Cour fédérale*, son libellé la rend clairement applicable à tout tribunal. Elle est donc applicable non seulement aux cours provinciales qui sont pour la plupart des cours de juridiction générale, fédérale ou provinciale, mais aussi à tout fonctionnaire investi des pouvoirs d'un tribunal pour la production de documents. Je ferai à cet égard le même raisonnement que pour le droit au bref d'évocation. Dès que le commissaire invoque de tels pouvoirs, il est assujetti aux dispositions applicables aux tribunaux à l'égard de ces pouvoirs.

L'avocat des appelants fait observer que le commissaire ne nie pas être assujetti à l'art. 41 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Toutefois celui-ci revendique le droit de déterminer dans quelle mesure les objections formulées par le Solliciteur général dans son affidavit doivent être retenues et l'avocat a engagé la Cour à examiner tous les documents déposés avec la requête y compris la transcription complète en trente volumes de toutes les procédures de l'enquête. A mon avis, un examen aussi complet de la preuve volumineuse soumise avec la requête et y mentionnée, n'entre pas dans les fonctions du juge appelé à décider s'il y a lieu de délivrer un bref d'évocation. Selon la procédure en deux temps prévue par le *Code de procédure civile*, le rôle du juge à la première audition est décrit de la façon suivante au deuxième alinéa de l'art. 847 *C.p.c.*:

Le juge à qui la requête est présentée ne peut autoriser la délivrance du bref d'assignation que s'il est d'avis que les faits allégués justifient les conclusions recherchées.

In my view this enactment does not require a full examination of all the proceedings of the Commissioner. It is sufficient to examine his terms of reference and his impugned decisions in the light of the facts alleged in the motion in order to determine whether, taking for the moment those facts as established, the issuance of the writ is justified. It is not the duty of the Court at this juncture to review all the proceedings of the Commissioner in order to decide immediately to what extent the allegations of the motion are proved or disproved by the complete record.

In my view, the effect of the above quoted enactment is correctly stated by Deschênes J.A., as he then was, in *Cahoon v. Le Conseil de la Corporation des Ingénieurs*[26], as follows (at pp. 212-13):

[TRANSLATION] It must therefore be held that, in performing its duty under Art. 847(2) *C.C.P.*, the Court is fully entitled to refer to the documents that have been filed in support of the motion, provided however that these are authentic documents or exhibits the accuracy of which is not in dispute between the parties. *A fortiori* the Court may have recourse to them where, as here, the applicant incorporates them into his motion and extracts from them passages which he introduces into his actual allegations.

Obviously, the judge hearing the motion for authorization to issue the writ should not decide prematurely the merits of the case, on the basis of his examination of the documents produced by the applicant. However, he may draw from them the conclusions he feels are necessary in order to ascertain whether "the facts alleged justify the conclusions sought" (art. 847(2) *C.C.P.*).

No question is raised as to the constitutional validity and applicability of s. 41, and I find it unnecessary to review the well known decisions of the House of Lords in *Duncan v. Cammell Laird & Co. Ltd.*[27] and *Conway v. Rimmer*[28], in which somewhat different views were taken of the nature of the privilege in question at common law. Parliament has subsequently enacted explicit provisions which spell out the law for Canada and the affida-

[26] [1972] R.P. 209.
[27] [1942] A.C. 624.
[28] [1968] A.C. 910.

A mon avis, cette disposition n'exige pas l'examen complet de toutes les procédures du commissaire. Il suffit d'examiner son mandat et ses décisions attaquées à la lumière des faits allégués dans la requête afin de déterminer si, en tenant pour le moment les faits allégués pour avérés, la délivrance du bref se justifie. La Cour n'est pas tenue à ce stade de passer en revue toutes les procédures du commissaire afin de décider immédiatement si les allégations formulées dans la requête sont étayées ou non par l'ensemble du dossier.

A mon avis, l'effet de la disposition précitée a été correctement défini par le juge Deschênes siégeant alors en Cour d'appel, dans l'arrêt *Cahoon c. Le Conseil de la Corporation des Ingénieurs*[26], lorsqu'il a dit (aux pp. 212-213):

Il faut donc tenir que, dans l'accomplissement du devoir que lui impartit l'article 847(2) *C.p.c.* le tribunal a le droit entier de se référer aux pièces qui ont été produites au soutien de la requête, pourvu cependant qu'il s'agisse de documents authentiques ou de pièces dont l'exactitude ne soulève pas de débat entre les parties. *A fortiori* le tribunal peut-il y avoir recours lorsque, comme ici, le requérant les incorpore à sa requête et en extrait des passages qu'il introduit dans ses allégations mêmes.

Evidemment, il ne s'agit pas pour le juge saisi de la requête en autorisation de délivrance du bref de prétendre décider prématurément du fond du litige à la faveur de son examen des pièces produites par le requérant. Mais il pourra en tirer les conclusions qui lui paraîtront s'imposer dans sa démarche pour s'assurer si «les faits allégués justifient les conclusions recherchées» (art. 847(2) *C.p.c.*).

Ni la constitutionnalité de l'art. 41 ni son applicabilité ne sont contestées et j'estime inutile de passer en revue les arrêts célèbres de la Chambre des lords, dans les affaires *Duncan v. Cammell Laird & Co. Ltd.*[27] et *Conway v. Rimmer*[28], qui donnent des points de vue différents quant à la nature du privilège en question en *common law*. Le Parlement a par la suite édicté des dispositions expresses qui définissent le droit applicable au

[26] [1972] R.P. 209.
[27] [1942] A.C. 624.
[28] [1968] A.C. 910.

vit submitted to the Commissioner was obviously made under subs. 2 of s. 41. There was much discussion at the hearing whether such an affidavit is really conclusive or may somehow be challenged. I do not find it necessary to decide this point because, if such an affidavit can be challenged this may be done only before a court of competent jurisdiction and a commissioner is not such a court and does not enjoy the powers of such a court.

Section 7 of the provincial Act purports to confer upon a commissioner "all the powers of a judge of the Superior Court in term" but this cannot make him a superior court, as this is something a provincial legislature cannot do by reason of s. 96 of the *B.N.A. Act* (see the recent judgment of this Court in *Attorney General of Quebec v. Farrah*[29]). The Commissioner does not enjoy the status of a superior court, he has only a limited jurisdiction. His orders are not like those of a superior court which must be obeyed without question; his orders may be questioned on jurisdictional grounds because his authority is limited. Therefore his decisions as to the proper scope of his inquiry, the extent of the questioning permissible, and the documents that may be required to be produced, are all open to attack, as was done before the Ontario Divisional Court in *Re Royal Commission and Ashton*[30]. In that case this was done by stated case under some specific provisions of the Ontario *Public Inquiries Act*. In the absence of similar provisions in Quebec, evocation is the proper remedy, just as *certiorari* was found proper by the House of Lords in *Rogers v. Secretary of State*[31].

Because a commissioner has only limited authority he enjoys no inherent jurisdiction, unlike superior courts which have such jurisdiction in all matters of federal or provincial law unless specifically excluded. It is by virtue of this inherent jurisdiction that superior courts have a general

[29] [1978] 2 S.C.R. 638.
[30] (1975), 64 D.L.R. (3d) 477.
[31] [1972] 2 All E.R. 1057.

Canada et il est évident que l'affidavit a été soumis au commissaire en conformité du par. (2) de l'art. 41. On a longuement débattu à l'audience la question de savoir si ce genre d'affidavit est vraiment concluant ou s'il peut être contesté de quelque manière. Je n'estime pas nécessaire de trancher ce point car si ce genre d'affidavit peut être contesté, ce ne peut être que devant un tribunal compétent; le commissaire n'est pas un tribunal compétent et ne possède pas les pouvoirs d'un tel tribunal.

L'article 7 de la Loi provinciale prétend conférer au commissaire «tous les pouvoirs d'un juge de la Cour supérieure siégeant en terme» mais cela n'en fait pas pour autant une cour supérieure, puisque ce n'est pas quelque chose que peut faire la législature provinciale, vu l'art. 96 de l'*A.A.N.B.* (voir l'arrêt récent de cette Cour dans l'affaire *Procureur général du Québec c. Farrah*[29]). Le commissaire n'a pas le statut d'une cour supérieure, sa compétence est limitée. Ses ordonnances ne sont pas sur un pied d'égalité avec celles d'une cour supérieure auxquelles il faut obéir sans discussion; ses ordonnances peuvent être contestées sur des moyens juridictionnels parce que ses pouvoirs sont limités. Ses décisions relatives à la portée de son enquête, à l'étendue des interrogatoires autorisés et aux documents dont il peut ordonner la production peuvent donc être attaquées comme cela s'est fait devant la Cour divisionnaire de l'Ontario dans l'affaire *Re Royal Commission and Ashton*[30]. Dans cette affaire-là, le recours s'est exercé par exposé de cause conformément à certaines dispositions expresses de *The Public Inquiries Act* de l'Ontario. En l'absence de dispositions similaires au Québec, l'évocation est le recours approprié, au même titre que le *certiorari* jugé approprié par la Chambre des lords dans l'arrêt *Rogers v. Secretary of State*[31].

Puisqu'un commissaire n'a que des pouvoirs limités, il ne possède aucune compétence inhérente, à la différence des cours supérieures qui ont une compétence dans toutes matières de droit fédéral ou provincial à moins d'exclusion expresse. C'est en vertu de cette compétence inhérente que

[29] [1978] 2 R.C.S. 638.
[30] (1975), 64 D.L.R. (3d) 477.
[31] [1972] 2 All E.R. 1057.

superintending power over federal as well as provincial authorities, as held in *Three Rivers Boatman (supra)*. It is unnecessary to decide in the present case whether any possible attack against an affidavit made under s. 41(2) of the *Federal Court Act* comes within the exclusive jurisdiction conferred upon the Trial Division of the Federal Court by s. 18 of that Act, because I find it clear that any jurisdiction for entertaining such attack can only be found in a superior court. The Commissioner is therefore bound to accept the affidavit as submitted unless it is set aside by a competent court.

The *Official Secrets Act*

A special point has been made with reference to some documents for which the Solicitor General's affidavit claims Crown privilege in the interest of national security but which the Commissioner has obtained from other witnesses. The Commissioner was of the view that the claim of privilege by affidavit was ineffective. In the present case, those documents had been entrusted by R.C.M.P. officers to members of police forces under provincial authority. These documents were classified as secret and stamped as such. They were communicated under obligation to preserve their confidentiality. Counsel for the Commissioner sought to defend his decision to make some of those documents public over the Solicitor General's objection, not only on the basis that the affidavit became ineffective when the Commissioner managed to get the documents from other sources, but also on the basis that any obligation of confidentiality assumed by members of police forces under provincial authority disappeared in the face of orders given by their provincial superiors. I find this an untenable contention. Even apart from the provisions of the *Official Secrets Act*, an employee's duty of obedience towards his employer does not mean that the latter has any power to compel his employee to act in breach of a duty of confidentiality. The medical director of a hospital cannot release a doctor from his obligation of confidentiality towards his patient, only the latter may release him from his duty. Section 4 of the *Official Secrets Act* makes it clear that it is the duty of

les cours supérieures ont un pouvoir général de surveillance sur les organismes fédéraux et provinciaux, comme le déclare l'arrêt *Three Rivers Boatman* (précité). Il est inutile de décider en l'espèce si la contestation d'un affidavit soumis en vertu du par. 41(2) de la *Loi sur la Cour fédérale* relève de la compétence exclusive conférée à la Division de première instance de la Cour fédérale par l'art. 18 de cette Loi, puisqu'il est évident, à mon avis, que toute compétence à l'égard de ce genre de recours ne peut reposer que dans une cour supérieure. Le commissaire doit donc accepter l'affidavit tel que soumis à moins qu'il ne soit écarté par un tribunal compétent.

La *Loi sur les secrets officiels*

Un argument particulier a été soulevé à l'égard de certains documents pour lesquels l'affidavit du Solliciteur général a invoqué le privilège de la Couronne dans l'intérêt de la sécurité nationale mais que le commissaire a obtenus par l'intermédiaire d'autres témoins. Le commissaire était d'avis que la réclamation de ce privilège par affidavit restait sans effet. En l'espèce, ces documents avaient été confiés par des officiers de la G.R.C. à des membres de la Police provinciale. Ces documents étaient classés secrets et en portaient la mention. Ils avaient été communiqués sous la condition que l'on en protégerait la confidentialité. L'avocat du commissaire a prétendu défendre la décision de ce dernier de rendre publics certains de ces documents malgré les objections du Solliciteur général, non seulement au motif que l'affidavit restait sans effet puisque le commissaire avait réussi à obtenir les documents par d'autres sources, mais aussi au motif que toute obligation de confidentialité acceptée par des membres de la Police provinciale disparaissait devant les ordres donnés par leurs supérieurs hiérarchiques provinciaux. Cette prétention est insoutenable. Abstraction faite des dispositions de la *Loi sur les secrets officiels*, le devoir d'obéissance d'un employé à l'égard de son employeur ne signifie pas que ce dernier a un pouvoir quelconque d'obliger son employé à violer le secret professionnel. Le directeur d'un hôpital ne peut dispenser un médecin du secret professionnel à l'égard de son patient, car seul ce dernier peut le relever de cette obligation.

every person who has in his possession information entrusted in confidence by a government official and subject to the Act, to refrain from communicating it to any unauthorized person. No special form is prescribed for bringing this duty to the attention of all concerned. The Commissioner certainly could not brush aside the objection because it was raised by affidavit and after he had obtained possession of the documents. Whether these were in fact subject to the Act will have to be decided on the merits.

L'article 4 de la *Loi sur les secrets officiels* dit clairement qu'il est du devoir de toute personne ayant en sa possession des documents confidentiels qui lui sont confiés par un fonctionnaire et sont assujettis à la Loi, de refuser de les communiquer à une personne non autorisée. Aucune procédure particulière n'est prescrite pour informer les intéressés de cette obligation. Le commissaire ne pouvait certainement pas écarter l'objection parce qu'elle avait été soulevée par affidavit ni parce qu'il avait par la suite obtenu les documents. S'ils sont ou non assujettis à la Loi devra être décidé au fond.

## The Staying Order

As previously mentioned, the Court of Appeal when ordering the issue of the writ also directed that all proceedings in the inquiry be suspended. Kaufman J.A. dissenting on that point said:

> I would therefore allow the appeal in part, quash the judgment *a quo*, and order that a writ do issue, enjoining the Respondent and his staff to transmit to the Superior Court, within 15 days from the date of this judgment, all documents, including transcripts of the argument and evidence, which relate to information given by the R.C.M.P. to other persons and which were produced by them before the Commission. I would also enjoin the Respondent and his staff from utilizing in any form or manner the contents of these documents; nor should the Respondent and his staff attempt to obtain this information by *viva voce* evidence or any other means.

The majority felt that, in the circumstances, a general staying order was preferable. The reasons for this conclusion were expressed as follows by Monet J.A.:

> [TRANSLATION] The provisions of art. 848 *C.C.P.*, which apply to all cases of evocation provided for in art. 846 *C.C.P.*, are drafted in general terms and do not confer, at least expressly, the power to "suspend the proceedings in part".
>
> Even if the Superior Court has this power—something on which I am not expressing an opinion—the interests of justice, in the circumstances of the case under review, do not require that a dividing line be drawn, the accuracy of which may be subject to interpretation on the question of which part of the proceedings should be suspended. Rather than imposing on respondent *ès qua-*

## Le sursis

Comme je l'ai déjà dit, la Cour d'appel en ordonnant la délivrance du bref a également ordonné la suspension de toutes les procédures d'enquête. Le juge Kaufman, en désaccord sur ce point, dit:

> [TRADUCTION] J'accueillerais donc l'appel en partie, annulerais le jugement *a quo*, et ordonnerais l'émission du bref, enjoignant à l'intimé et à son personnel de transmettre à la Cour supérieure, dans les quinze jours de la date du jugement, tous les documents, y compris la transcription des débats et la preuve, qui se rapportent aux renseignements donnés par la G.R.C. à d'autres personnes et qui ont été produits par ces dernières devant la Commission. J'interdirais également à l'intimé et à son personnel d'utiliser de quelque manière que ce soit le contenu de ces documents; ni l'intimé ni son personnel ne doivent essayer d'obtenir ces renseignements verbalement ou par d'autres moyens.

La majorité a conclu que, dans les circonstances, il était préférable d'ordonner le sursis sans restriction. Les motifs de cette conclusion ont été exprimés de la manière suivante par le juge Monet:

> Les dispositions de l'article 848 *C.p.c.*, qui s'appliquent à tous les cas d'évocation prévus à l'article 846 *C.p.c.*, sont rédigées en termes généraux et ne prévoient pas, à tout le moins expressément, le pouvoir de «suspendre en partie la procédure».
>
> Même si la Cour supérieure a ce pouvoir—ce sur quoi je ne me prononce pas—les intérêts de la justice, dans les circonstances du cas à l'étude, ne commandent pas que soit tracée une ligne de démarcation pouvant prêter à interprétation quant à sa netteté sur la question de savoir quelle partie de la procédure doit être suspendue. Plutôt que d'imposer à l'intimé ès qualités le devoir de

*lités* the duty to decide this question, it would be better for the Superior Court to evoke the matter and rule on the merits.

juger cette question, il vaudrait mieux que la Cour supérieure évoque l'affaire et statue sur le fond.

After lodging their appeal to this Court, the appellants moved for an order limiting the suspension of the inquiry as suggested by Kaufman J.A. This motion was unanimously dismissed by judgment of the full Court dated March 21, 1978. The Chief Justice expressed our unanimous opinion as follows:

Après l'introduction de leur pourvoi devant cette Cour, les appelants ont demandé que la suspension de l'enquête soit restreinte de la manière suggérée par le juge Kaufman. Cette requête a été unanimement rejetée par jugement de la Cour siégeant au complet le 21 mars 1978. Le Juge en chef a exprimé l'opinion unanime de la manière suivante:

... There are serious jurisdictional and constitutional questions involved in the appeal, questions to which the Quebec Court of Appeal was sensitive, and I think the proper course is not to truncate its order for the issue of a writ of evocation and for suspension of the Keable Commission's proceedings prior to the determination of the appeal proper.

... Ce pourvoi soulève de sérieuses questions de juridiction et d'interprétation de la constitution sur lesquelles la Cour d'appel du Québec s'est penchée et j'estime qu'il y a lieu de ne pas tronquer son arrêt ordonnant la délivrance du bref d'évocation et la suspension des procédures de la Commission Keable avant le jugement sur le fond du pourvoi.

No other conclusion was possible at that time, if only because the Commissioner's mandate was challenged in its entirety. Having, however, come to the conclusion that the attack fails save in some respects, the question must now be considered in a new light. The conclusion of this Court on the validity of the mandate is, although pronounced in appeal from interlocutory proceedings, a final judgment on that point because this is a pure question of law. Questions of fact remain to be decided only in respect of the issues other than the validity of the Commissioner's mandate.

Aucune autre conclusion n'était possible à cette époque, ne serait-ce que parce que l'ensemble du mandat du commissaire était contesté. Toutefois puisque je conclus que l'attaque doit échouer sauf sur certains points, la question doit maintenant être considérée sous un nouveau jour. La conclusion de cette Cour sur la validité du mandat, bien que prononcée en appel de procédures interlocutoires, est un jugement définitif sur ce point puisqu'il s'agit d'une pure question de droit. Il ne reste des questions de fait à trancher que sur des points autres que la validité du mandat du commissaire.

The majority decision in the Court of Appeal was based on a sound exercise of judicial discretion in a case like this. However the issue as to the validity of the Commissioner's mandate has now been disposed of. It is therefore necessary to consider whether the whole inquiry should remain suspended while some secondary issues are being litigated on the merits. At first sight, art. 848 of the *Code of Civil Procedure* would appear to contemplate a complete suspension of proceedings because it reads:

La décision majoritaire de la Cour d'appel reposait sur un usage judicieux de sa discrétion judiciaire dans une affaire de ce genre. Aujourd'hui, cependant, le litige sur la validité du mandat du commissaire est terminé. Il faut donc se demander maintenant s'il y a lieu de prolonger la suspension de toute l'enquête jusqu'à ce que certaines questions secondaires soient tranchées au fond. A première vue, l'art. 848 du *Code de procédure civile* semble prévoir la suspension complète des procédures, puisqu'il décrète:

848. The writ introductive of suit is addressed to the opposite party and to the court, judge or functionary, and it orders the suspension of all proceedings and the transmission to the office of the Superior Court, within the delay fixed, of the record in the case and all the exhibits connected therewith.

848. Le bref introductif d'instance est adressé à la partie adverse, ainsi qu'au tribunal, au juge ou au fonctionnaire, à qui il enjoint de suspendre toute procédure et de transmettre au greffe de la Cour supérieure, dans le délai imparti, le dossier de l'affaire et toutes les pièces qui s'y rapportent.

It must however be noted that what is the "case" is not specified. It is clear that when the validity of the Commissioner's mandate was in issue, the "case" was the whole inquiry. But now that this issue is being disposed of by the judgment on this appeal, does the remaining "case" include anything more than the specific decisions of the Commissioner under attack, the subpoenas to the Solicitor General and R.C.M.P. documents including the transcript of the argument and evidence relating thereto? I fail to see any reason for construing art. 848 as preventing the Court from so defining the "case". I would therefore allow the appeal for the purpose of issuing a restricted staying order.

Conclusions

For those reasons, I would allow the appeal in part and answer the constitutional questions stated in this case as follows:

Question 1: Yes, to the following extent as concerns the Royal Canadian Mounted Police, namely: In paragraph a), the words "et la fréquence de leur utilisation" (and the frequency of their use); in paragraph c), the words "ainsi que la fréquence de leur utilisation" (and the frequency of their use); and paragraph d).

Question 2: Yes.

Question 3: No.

Question 4: No.

Question 5: Yes.

I would direct that the suspension of proceedings ordered by the Court of Appeal be limited to proceedings in respect of matters relating to the parts of the Commissioner's mandate found to be *ultra vires* in the answer to the first constitutional question and to the decisions of the Commissioner under attack, to the subpoenas to the Solicitor General and to R.C.M.P. documents including the transcript of the argument and evidence relating thereto and that such decisions, subpoenas and documents be the record of the inquiry ordered to be transmitted to the prothonotary of the Superior Court.

There shall be no order as to costs.

Il faut toutefois remarquer que le texte ne dit pas spécifiquement ce qu'est «l'affaire». Il est évident que lorsque la validité du mandat du commissaire était en litige, «l'affaire» était l'ensemble de l'enquête. Mais maintenant que cette question est tranchée par l'arrêt sur ce pourvoi, «l'affaire» est-elle autre chose que les décisions contestées du commissaire, les assignations au Solliciteur général et les documents de la G.R.C. y compris la transcription des débats et des dépositions y afférents? Je ne vois aucune raison d'interpréter l'art. 848 de façon à interdire à la Cour de définir ainsi «l'affaire». Je suis donc d'avis d'accueillir le pourvoi aux fins de restreindre ainsi le sursis.

Conclusions

Par ces motifs, je suis d'avis d'accueillir le pourvoi en partie et de répondre aux questions constitutionnelles énoncées en l'espèce de la manière suivante:

Question 1: Oui, dans la mesure suivante en ce qui concerne la Gendarmerie royale du Canada: à l'alinéa a), l'expression «et la fréquence de leur utilisation»; à l'alinéa c), l'expression «ainsi que la fréquence de leur utilisation»; et l'alinéa d).

Question 2: Oui.

Question 3: Non.

Question 4: Non.

Question 5: Oui.

Je suis d'avis d'ordonner que la suspension des procédures prescrite par la Cour d'appel soit restreinte aux procédures relatives aux parties du mandat du commissaire déclarées *ultra vires* dans la réponse à la première question constitutionnelle ainsi qu'aux décisions contestées du commissaire, aux assignations au Solliciteur général et aux documents de la G.R.C. y compris la transcription des débats et des dépositions y afférents; ces décisions, assignations et documents constitueront le dossier de l'enquête dont la transmission au protonotaire de la Cour supérieure est ordonnée.

Il n'y aura aucune adjudication de dépens.

The judgment of Spence and Estey was delivered by

ESTEY J.:—I have had the opportunity of reading the judgment of my brother, Pigeon J., and with his disposition of this appeal I am respectfully in complete agreement. Reference is made in those reasons to the judgments of this Court in *Faber v. The Queen*[32], and *Di Iorio v. Warden of the Common Jail of Montreal*[33], in determining "the validity of the Commission's mandate to the extent that it is for an enquiry into specific criminal activities".

Holding as I do to the view that a Province may not in the guise of acting within its legislative authority under s. 92(14) invade the exclusive federal power under s. 91(27), I feel compelled to make the following observations with respect to those two authorities as they may apply to this appeal. There can be no debate at this stage of our constitutional development that the position of the federal Parliament with reference to the legislative power in relation to criminal procedure and criminal law is exclusive and may not be eroded or undermined by a purported exercise of legislative or executive authority in relation to "the administration of justice in the Province". I do not read the *Di Iorio* case, *supra*, as going so far as to permit the invasion by provincial action of the sanctity of the right to remain silent during what is in truth and substance a criminal investigation. The investigation of the incidence of crime or the profile and characteristics of crime in a province, or the investigation of the operation of provincial agencies in the field of law enforcement, are quite different things from the investigation of a precisely defined event or series of events with a view to criminal prosecution. The first category may involve the investigation of crime generally and may be undertaken by the invocation of the provincial enquiry statutes. The second category entails the investigation of specific crime, the procedure for which has been established by Parliament and may not be circumvented by provincial action under the general enquiry legislation

[32] [1976] 2 S.C.R. 9.
[33] [1978] 1 S.C.R. 152.

Les motifs des juges Spence et Estey ont été rendus par

LE JUGE ESTEY—J'ai eu l'occasion de lire les motifs rédigés par mon collègue le juge Pigeon et, avec égards, je suis entièrement d'accord avec sa conclusion. Dans ses motifs, il se réfère aux arrêts suivants de cette Cour, *Faber c. La Reine*[32] et *Di Iorio c. Gardien de la prison commune de Montréal*[33], pour déterminer «la validité du mandat de la Commission dans la mesure où il s'agit d'une enquête sur des activités criminelles spécifiées».

Puisqu'à mon avis, une province ne peut, sous le couvert du pouvoir législatif qui lui est conféré par le par. 92(14), empiéter sur le pouvoir exclusif fédéral aux termes du par. 91(27), je tiens à faire les remarques suivantes sur ces deux arrêts et leur application en l'espèce. Il est indiscutable, au stade actuel de notre évolution constitutionnelle que le Parlement fédéral a un pouvoir législatif exclusif en matière de procédure criminelle et de droit criminel qui ne saurait être diminué ou sapé par le prétendu exercice du pouvoir législatif ou exécutif en matière d'«administration de la justice dans la province». Je n'interprète pas l'arrêt *Di Iorio*, précité, comme allant jusqu'à permettre à une province de porter atteinte au droit sacré de garder le silence pendant ce qui est en fait une enquête criminelle. Une enquête sur l'incidence des crimes ou sur l'ensemble des caractéristiques des crimes dans une province, ou une enquête sur le fonctionnement des forces de l'ordre provinciales sont des choses bien différentes d'une enquête sur un événement défini de façon précise ou sur une série d'événements, en vue d'intenter des poursuites criminelles. La première catégorie peut comprendre des enquêtes sur les crimes en général et on peut les entreprendre aux termes de la législation provinciale sur les enquêtes. La seconde catégorie exige qu'on enquête sur des crimes précis. Le Parlement a établi la procédure à cet égard et l'action provinciale aux termes de la législation générale sur les enquêtes ne saurait pas plus y faire échec que dans le cas des principes fondamentaux

[32] [1976] 2 R.C.S. 9.
[33] [1978] 1 R.C.S. 152.

any more than the substantive principles of criminal law may be so circumvented.

The only room left for debate is where the line between the two shall be drawn. The difficulty in ascertaining and describing this line is matched by the importance of doing so. The judgment of this Court in *Faber*, *supra*, from a technical viewpoint went off on the ground that the application for writ of prohibition restraining the coroner was made to the wrong court. It must at the same time be acknowledged that the substantial thrust of the majority decision was that the nature of the coroner's investigation had shifted "from investigation of crimes to investigation of everything that is not natural or purely accidental . . ." ; and later, in the judgment of de Grandpré J. speaking for the majority (there were four dissents):

> . . . the coroner is not now a part of the structure of criminal justice. The link was completely severed in 1892, and subsequent legislative changes have only made this fact more apparent. The traditional role of the coroner, as it existed in England, disappeared, and was replaced by a duly Canadianized function, one which was not primarily of a criminal nature, but came to have a social context. (at p. 30)

There have been several earlier judicial dissertations in other courts on the legal characterization of the coroner's inquest, and, generally, it may be said that the main stem of the classification or characterization was the absence of a *lis* and that there was no accused and no charge. Indeed, this Court in *Batary v. Attorney General for Saskatchewan et al.*[34], found that the characterization in law of a coroner's inquest may well depend upon the timing of the laying of a charge or the preferring of an indictment. In the *Batary* case, *supra*, this Court found that a writ of prohibition should indeed issue against the coroner on the application of one of several persons arrested in connection with the death of a person which was being investigated by the coroner and in the course of which investigation the accused applicant had been subpoenaed to appear before the coroner for examination as a witness in the proceedings. The coroner ruled that the applicant under subpoena and criminal charge was a compellable witness but this

[34] [1965] S.C.R. 465.

du droit criminel.

Seule la ligne de démarcation entre ces deux pouvoirs peut être discutée. Il est tout aussi difficile de tracer cette ligne et de l'illustrer qu'il est important de le faire. L'arrêt de cette Cour dans l'affaire *Faber*, précitée, d'un point de vue procédural, se fonde sur le motif que la requête en prohibition contre le coroner n'était pas adressée au bon tribunal. Il faut également reconnaître que le point essentiel du jugement de la majorité était que la nature de l'enquête du coroner était passée de «la recherche du crime à la recherche de tout ce qui n'est pas naturel ou purement accidentel . . .» . Plus loin, le juge de Grandpré dit ceci, au nom de la majorité (il y avait quatre dissidences):

> . . . le coroner ne fait plus partie de l'appareil judiciaire pénal. En 1892, il y a eu césure complète, et les modifications législatives subséquentes n'ont fait que la rendre plus évidente. Le rôle traditionnel du coroner, tel que le connaissait l'Angleterre, disparaît pour être remplacé par un rôle dûment canadianisé, rôle qui n'est pas d'abord et avant tout d'ordre criminel mais qui devient rôle social. (à la p. 30)

D'autres tribunaux avaient déjà disserté sur la question de la nature de l'enquête du coroner et on peut dire qu'en règle générale, l'élément commun essentiel de la définition ou de la caractérisation est l'absence de litige, d'accusé et d'accusation. D'ailleurs, cette Cour, dans l'arrêt *Batary c. Procureur général de la Saskatchewan et autres*[34], a conclu que la nature juridique de l'enquête du coroner peut fort bien dépendre du moment de l'inculpation ou du dépôt de l'acte d'accusation. Dans l'arrêt *Batary*, précité, cette Cour a conclu qu'il y avait lieu de délivrer un bref de prohibition contre le coroner sur requête d'une des personnes arrêtées à la suite d'un décès sur lequel le coroner enquêtait, alors qu'au cours de l'enquête, le requérant accusé avait été assigné à comparaître devant le coroner comme témoin dans les procédures. Le coroner avait décidé que le requérant assigné et mis en accusation était un témoin contraignable, mais cette Cour en a décidé autrement. La majorité dans *Faber*, précité, a fait une distinction entre

[34] [1965] R.C.S. 465.

Court found otherwise. In the *Faber* case, *supra*, the *Batary* judgment was distinguished by the majority judgment in this Court on the footing that the applicant for prohibition, Faber, had not at the time he was required to testify before the coroner been charged with an offence in connection with the death under investigation before the coroner. The circumstance, sometimes almost accidental or at least undirected, of the existence or non-existence of a charge by indictment, information or otherwise, is not, in my view, of controlling significance when determining the constitutional status of a process such as we are now considering.

In *Di Iorio*, *supra*, the subject of the proceedings was, as pointed out by my brother, Pigeon J., "an inquiry into organized crime". The mandate of the Commission of Enquiry was expressed this way:

> That in the fight against organized crime, the Quebec Police Commission shall make an enquiry into the activities of any organizations or systems including their ramifications . . ."

Two things are abundantly clear from the terms of the mandate as they are in part set forth in the report at p. 181:

> (a) The Quebec Police Commission was directed to enquire into the activities of unspecified organizations or systems where such operate "in illegal gaming and betting, etc."; and,
>
> (b) That the Commission, upon completing its investigation, shall submit a "written report setting forth the findings" which it will have made.

This Court found that such executive direction by a Province to a provincially constituted enquiry was constitutionally valid.

The nature of the directed enquiry now before this Court is generically similar to the *Di Iorio* enquiry in that:

> (a) The Commission is directed to investigate certain specified activities of the Police of the City of Montreal, the Quebec Police Force and the Royal Canadian Mounted Police; and
>
> [TRANSLATION] (b) "to make recommendations on the measures to be taken to ensure that any

cette affaire et l'affaire *Batary*, au motif que Faber, qui demandait un bref de prohibition, n'était pas accusé d'une infraction en rapport avec le décès lorsqu'il a été assigné à témoigner devant le coroner qui menait l'enquête à cet égard. L'existence ou l'inexistence, parfois presque fortuite ou du moins indirecte, d'une inculpation par acte d'accusation, dénonciation ou autrement ne constitue pas, à mon avis, un facteur décisif pour déterminer le statut constitutionnel d'un processus comme celui qui nous est soumis.

Dans l'affaire *Di Iorio*, précitée, les procédures en cause, comme l'a fait remarquer le juge Pigeon, visaient «une enquête sur le crime organisé». Le mandat de la Commission d'enquête était défini comme suit:

> Que dans la lutte contre le crime organisé, la Commission de Police du Québec fasse enquête sur les activités des organisations ou réseaux, [leurs] ramifications . . .»

Deux points ressortent clairement des termes du mandat cité en partie à la p. 181 du recueil:

> a) La Commission de Police du Québec devait faire enquête sur les activités d'organisations ou réseaux non dénommés dans la mesure où ils opéraient «dans les domaines du jeu et du pari illégaux, etc.»; et
>
> b) La Commission, après enquête, devait soumettre un «rapport écrit exposant les constatations» qui auraient été faites.

Cette Cour a conclu que pareil ordre administratif donné par une province à une commission d'enquête créée par elle est constitutionnel.

L'enquête ordonnée en l'espèce est du même genre que l'enquête *Di Iorio*, en ce que la Commission a le mandat:

> *a*) de faire enquête sur des activités données du Service de police de la Communauté urbaine de Montréal, de la Sûreté du Québec et de la Gendarmerie royale du Canada; et
>
> *b*) «de faire des recommandations sur les mesures à prendre pour éviter que les actes illégaux

illegal or reprehensible acts the Commission uncovers will not be repeated in future;"

It is equally clear in both instances that the mandate could not be performed by the enquiry tribunal without an investigation into specific instances of alleged criminal activities or at least events and circumstances in the course of which it is alleged offences had been committed.

In my view, the "administration of justice" authorizes and indeed requires a province to establish, maintain and operate such facilities as may from time to time be necessary and advisable for the proper and effective enforcement of the criminal law. That is not to say that only these activities are embraced in the expression "administration of justice". On the other hand, it is not only the Province and its agencies which may be concerned with the enforcement of the criminal law. It is equally clear that s. 92(14) does not authorize the Province to legislate with respect to criminal procedure directly or indirectly. It is the *Criminal Code* which sets forth the procedure prescribed by the sovereign authority, the Parliament of Canada, and which is to be followed in the investigation of crime and in the prosecution of ensuing charges. The Province, in the discharge of its role under s. 92(14) of *The British North America Act* may be required, or may find it convenient, to examine by the usual executive agencies or by a commission of enquiry, the operation of its policing facilities and personnel, and the prevalence of crime and its nature in the Province. Such was the case before the Court in *Di Iorio*, *supra*. At the other end of the scale, the enforcement agencies of the Province may of course investigate allegations or suspicions of specific crime with a view to the enforcement of the criminal law by prosecution. This investigation must be in accordance with federally prescribed criminal procedure and not otherwise, as for example, by coercive enquiry under general enquiry legislation of the Province.

In the middle of the scale is the situation facing the Court in this proceeding. The Province has set out to investigate the operations of provincial and municipal police apparatus in relation to certain

ou répréhensibles que découvre la Commission ne se reproduisent à l'avenir;»

Il est tout aussi évident dans les deux cas que la commission d'enquête ne peut s'acquitter de son mandat sans faire enquête sur des cas précis de prétendues activités criminelles ou tout au moins sur des événements et circonstances dans lesquels il est allégué que des infractions ont été commises.

A mon avis, une province peut, et même doit, aux fins de «l'administration de la justice», créer et administrer ce genre d'organismes lorsqu'ils s'avèrent nécessaires et utiles à l'application efficace et régulière du droit criminel. Je ne veux pas dire pour autant que ce sont les seules activités comprises dans l'expression «administration de la justice». En revanche, ce n'est pas la province seule (et les organismes qu'elle crée) qui a à s'occuper de l'application du droit criminel. Il est tout aussi évident que le par. 92(14) n'autorise pas la province à légiférer directement ou indirectement sur la procédure criminelle. C'est le *Code criminel* qui énonce la procédure prescrite par l'autorité souveraine, le Parlement du Canada, et cette procédure doit être respectée dans les enquêtes sur les crimes et les poursuites en découlant. Dans l'accomplissement du rôle que lui fixe le par. 92(14) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, la province peut être obligée, ou elle peut juger utile, de faire examiner, par les organismes exécutifs habituels ou par une commission d'enquête, le fonctionnement matériel de sa police et les activités du personnel policier et la fréquence des crimes dans la province ainsi que leur nature. C'était le point soumis à la Cour dans *Di Iorio*, précité. A l'opposé, les forces de l'ordre provinciales peuvent évidemment faire enquête sur les allégations ou soupçons de crimes précis dans le but d'intenter des poursuites en vertu du droit criminel. Ces enquêtes doivent suivre la procédure criminelle prescrite par le Parlement fédéral et rien d'autre, comme, par exemple recourir à une enquête coercitive en vertu de la législation générale provinciale sur les enquêtes.

Entre ces deux extrêmes, on trouve la situation soumise à la Cour en l'espèce. La Province a entrepris de faire enquête sur les activités de l'appareil policier provincial et municipal relativement

specific events which have obvious criminal connotations. Each such enterprise when undertaken by a province must be examined in its own particular circumstances. Where the object is in substance a circumvention of the prescribed criminal procedure by the use of the enquiry technique with all the aforementioned serious consequences to the individuals affected, the provincial action will be invalid as being in violation of either the criminal procedure validly enacted by authority of s. 91(27), or the substantive criminal law, or both. Where, as I believe the case to be here, the substance of the provincial action is predominantly and essentially an enquiry into some aspects of the criminal law and the operations of provincial and municipal police forces in the Province, and not a mere prelude to prosecution by the Province of specifc criminal activities, the provincial action is authorized under s. 92(14).

One of the main bastions of the criminal law is the right of the accused to remain silent. In the coldest practical terms, that right, so long as it remains unaltered by Parliament, may not be reduced, truncated or thinned out by provincial action.

On the other hand, to strip a province of the right to investigate the operations of provincial and municipal police in the detection of crime and the enforcement of the criminal law would be to put a serious impediment in the path of those authorities charged with "the administration of justice" within the Province and I would not readily find such an interpretation to be appropriate in the application of these competing subsections of ss. 91 and 92. This right or authority on the part of the Province in relation to s. 92(14) does not by a back door, as it were, lead to a right to investigate a validly established federal organization, including a federal police organization. That is not to say that where members of such a federally organized force offend the criminal law, the ordinary agencies of criminal investigation and law enforcement within the Province would not operate as in the case of any other individuals. There may be circumstances in those Provinces which have contractual or other arrangements with the federal government with reference to the maintenance of

à des événements précis qui ont des connotations criminelles évidentes. Il convient d'examiner chaque entreprise provinciale de ce genre dans son contexte. Lorsque le but fondamental est de contourner la procédure criminelle prescrite par le moyen de l'enquête, avec, pour les personnes visées, toutes les graves conséquences susmentionnées, l'action provinciale est invalide car elle viole soit la procédure criminelle validement adoptée en vertu du par. 91(27), soit le droit criminel positif, soit les deux. Lorsque, comme je crois que c'est le cas en l'espèce, l'action provinciale est de façon prédominante et fondamentale une enquête sur des aspects du droit criminel et sur les activités des forces policières provinciales et municipales, et non un simple prélude à des poursuites intentées par la province pour activités criminelles précises, l'action provinciale est autorisée par le par. 92(14).

Un des principaux bastions du droit criminel est le droit de l'accusé de se taire. En termes pratiques, tant que ce droit n'est pas modifié par le Parlement, il ne peut être diminué, tronqué ni altéré par une province.

Par contre, si l'on retirait à une province le droit d'enquêter sur les activités de la police provinciale et municipale chargée de prévenir et de réprimer le crime et d'appliquer le droit criminel, on ferait sérieusement obstacle aux autorités chargées de «l'administration de la justice» dans la province et je n'en viendrais pas volontiers à conclure que cette interprétation constitue l'application correcte des paragraphes rivaux des art. 91 et 92. Ce droit ou pouvoir de la province, par rapport au par. 92(14), ne peut conduire, par des moyens détournés, au droit d'enquêter sur un organisme fédéral validement établi, y compris une organisation policière fédérale. Cela ne veut pas dire pour autant que, si les membres de la police fédérale enfreignent le droit criminel, les organismes provinciaux habituellement chargés des enquêtes criminelles et de l'application de la loi dans la province ne peuvent prendre les mesures voulues, comme dans le cas de toute autre personne. Il se peut que d'autres principes s'appliquent dans le cas des provinces qui ont conclu des ententes contractuelles ou autres avec le

police forces which will call into question different principles, but with which we are not here concerned.

It is my view, therefore, that a province may investigate an identified crime in the manner and through the procedures prescribed by Parliament, remaining free in the directing of its forces engaged in the administration of justice within the Province to investigate crimes and criminal activities generally and the operations of provincially organized agencies engaged in law enforcement; but neither plenary authority may investigate the undertaking of an agency validly established by the other plenary authority. The dividing line will at all times be difficult to establish. This is an unhappy characteristic of constitutional law and its application. Difficulty in ascertaining the precise boundary in specific circumstances is no reason to withdraw from the responsibility of enunciating a constitutional doctrine which recognizes the validity of the exclusive authorities in the subsections of ss. 91 and 92 respectively.

I add these few words in these proceedings because of the tendency which may develop to construe the aforementioned judgments of this Court as necessarily indicating a hardening into what might be construed as an arbitrary principle available in a slide rule sense for the determination of appropriate provincial or federal actions in related but not necessarily parallel circumstances.

PRATTE J.:—I have read the reasons proposed to be delivered by my brother Pigeon and in which, in answer to the first constitutional question, he expresses the view that the mandate was valid except as concerns the Royal Canadian Mounted Police and to the extent indicated by him.

Had it not been for the majority decision of this Court in the case of *Faber v. The Queen*[35], I would have answered this first question differently. I would have said that the Commission's mandate was in excess of provincial powers to the extent that it provides for a cœrcive inquiry which is

[35] [1976] 2 S.C.R. 9.

gouvernement fédéral pour le maintien des forces de l'ordre, mais il ne s'agit pas de cela en l'espèce.

Je suis donc d'avis qu'une province peut faire enquête sur un crime donné de la manière et selon les procédures prescrites par le Parlement, tout en étant libre d'ordonner aux organismes chargés de l'administration de la justice dans la province, de faire enquête sur les crimes et actes criminels en général et les activités des forces de l'ordre organisées dans la province; toutefois ni l'une ni l'autre de ces autorités souveraines ne peut faire enquête sur le fonctionnement d'un organisme validement établi par l'autre. La ligne de démarcation sera toujours difficile à tracer. C'est une des caractéristiques malheureuses du droit constitutionnel et de son application. L'existence de cette difficulté dans certains cas ne justifie pas que l'on rejette la responsabilité d'énoncer une doctrine constitutionnelle qui reconnaît la validité des pouvoirs exclusifs conférés respectivement par les art. 91 et 92.

J'ai ajouté ces quelques mots en l'espèce pour remédier à la tendance qui pourrait voir jour d'interpréter les jugements susmentionnés de cette Cour comme indiquant nécessairement un durcissement de ce que l'on pourrait comprendre comme un principe arbitraire qui permettrait par une formule rigide de déterminer la validité des interventions provinciales ou fédérales dans des circonstances connexes, mais pas nécessairement parallèles.

LE JUGE PRATTE—J'ai lu les motifs de mon collègue le juge Pigeon. En réponse à la première question constitutionnelle, il exprime l'avis que le mandat du commissaire est valide sauf en ce qui concerne la Gendarmerie royale du Canada et dans la mesure où il l'indique.

Si ce n'était la décision de la majorité de cette Cour dans l'affaire *Faber c. La Reine* [35], je répondrais de façon différente à cette première question. Je dirais que le mandat de la Commission outrepasse la compétence provinciale dans la mesure où il prévoit la tenue d'une enquête coercitive dont

[35] [1976] 2 R.C.S. 9.

essentially aimed at investigating specific crimes and searching for their authors. However, in the light of the decision in the *Faber* case, I feel obligated to answer this constitutional question in the manner proposed by Pigeon J.

As to the other points raised in the appeal, I agree with Pigeon J.

*Appeal allowed in part.*

*Solicitors for the Attorney General of Quebec: Gérald Tremblay and Rodolphe Bilodeau, Montreal.*

*Solicitors for Jean Keable: Michel Décary and Jean-Pierre Lussier, Montreal.*

*Solicitors for the Attorney General of Canada: Ahern, Nuss & Drymer, Montreal.*

*Solicitors for the Solicitor General of Canada: Robert, Dansereau, Barre, Marchessault & Thibeault, Montreal and Réjean F. Paul, Montreal.*

*Solicitors for the Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police: Courtois, Clarkson, Parsons & Tétrault, Montreal.*

*Solicitor for the Attorney General of Ontario: Allan Leal, Toronto.*

*Solicitors for the Attorney General of New Brunswick: Gordon F. Gregory and H. Hazen Strange, Fredericton.*

*Solicitor for the Attorney General of Manitoba: G. E. Pilkey, Winnipeg.*

*Solicitor for the Attorney General of British Columbia: Louis F. Lindholm, Victoria.*

*Solicitor for the Attorney General of Saskatchewan: Serge Kujawa, Regina.*

*Solicitors for the Attorney General of Alberta: R. W. Paisley and W. Henkel, Edmonton.*

l'objet véritable est l'investigation de crimes précis et la recherche de leurs auteurs. Cependant, étant donné l'arrêt *Faber*, je me sens tenu de répondre à cette question constitutionnelle ainsi que le propose le juge Pigeon.

Pour ce qui est des autres questions soulevées dans le pourvoi, je suis d'accord avec le juge Pigeon.

*Pourvoi accueilli en partie.*

*Procureurs du procureur général du Québec: Gérald Tremblay et Rodolphe Bilodeau, Montréal.*

*Procureurs de Maître Jean Keable: Michel Décary et Jean-Pierre Lussier, Montréal.*

*Procureurs du procureur général du Canada: Ahern, Nuss et Drymer, Montréal.*

*Procureurs du solliciteur général du Canada: Robert, Dansereau, Barre, Marchessault et Thibeault, Montréal et Réjean F. Paul, Montréal.*

*Procureurs du commissaire de la Gendarmerie royale du Canada: Courtois, Clarkson, Parsons et Tétrault, Montréal.*

*Procureur du procureur général de l'Ontario: Allan Leal, Toronto.*

*Procureurs du procureur général du Nouveau-Brunswick: Gordon F. Gregory et H. Hazen Strange, Fredericton.*

*Procureur du procureur général du Manitoba: G. E. Pilkey, Winnipeg.*

*Procureur du procureur général de la Colombie-Britannique: Louis F. Lindholm, Victoria.*

*Procureur du procureur général de la Saskatchewan: Serge Kujawa, Regina.*

*Procureurs du procureur général de l'Alberta: R. W. Paisley et W. Henkel, Edmonton.*